

Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas

(Reflexiones sobre la Sentencia 125/84, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional)

José Fernández Álvarez*

Antecedentes

Una reciente Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, pronunciada por éste el 20 de diciembre del pasado año de 1984 y publicada en el Suplemento al B.O.E. número 14, correspondiente al 11 de enero de 1985, ha sentado interesantes precisiones sobre los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas en materia de turismo, pero viene al mismo tiempo a poner de manifiesto el maremagnum legislativo que paulatinamente puede suponer el desarrollo efectivo de dichas competencias por parte de las mismas, según tendremos ocasión de exponer al final de este comentario.

Dicha sentencia ha sido dictada resolviendo los conflictos positivos de competencia números 860, 862 y 865/1983, formulados respectivamente por la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias y la Generalidad de la Comunidad Autónoma de Valencia, al considerar cada una de ellas, con razonamientos prácticamente coincidentes, que el Real Decreto 2.288/1983, de 27 de julio, por el que se estableció como elemento promocional de los Hoteles la distinción especial de «Recomendado por su calidad», vulneraba el orden de competencias establecido por la Constitución en materia turística.

Argumentación de las Comunidades promotoras de los conflictos

En defensa de dichos conflictos, cuya acumulación se acordó por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante Auto de 9 de febrero de 1984, los servicios jurídicos de las indicadas Comunidades Autónomas alegaron que la totalidad de la competencia controvertida correspondía a las mismas al estimar que el mencionado Real Decreto no respetaba el orden de competencias establecido por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía. Llegando la Generalidad de Valencia a solicitar incluso la suspensión de los artículos 2 y 3 del Real Decreto impugnado, si bien dicha suspensión fue denegada por el Tribunal.

Fundamentalmente, la argumentación esgrimida por las referidas Comunidades consistió en aducir que al no contenerse en el artículo 149.1 de la Constitución reserva alguna en favor del Estado con referencia a actividad turística y atribuirse, por el contrario, ésta con carácter de exclusividad en los correspondientes Estatutos a las Comunidades, sólo éstas resultaban competentes en la materia. Aña-

RESUMEN

Se comenta en este artículo la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional por la que se declaró que no corresponde al Estado la competencia ejercida por éste en el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, sobre concesión del distintivo «Recomendado por su calidad» a los establecimientos hoteleros.

Después de analizar los argumentos aducidos por las Comunidades recurrentes y la oposición a los mismos formulada por el Abogado del Estado, se hace una pormenorizada exposición de los Fundamentos Jurídicos del Fallo y del voto particular de uno de los Magistrados. Concluyendo con unas interesantes reflexiones sobre la preeminencia conceptual del criterio mayoritario del Tribunal, así como del alcance de la Sentencia, que al no ser aplicable más que en los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades de Cataluña, de Canarias y de Valencia, hace que en el resto de España resulte vigente la disposición recurrida, por lo que finaliza invocando la necesidad de un pacto autonómico en materia de ordenación turística que evite en el futuro, con carácter general, tan anómala situación legal.

* *Doctor en Derecho, perteneciente al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, procedente del extinguido Cuerpo de Técnicos de Información y Turismo del Estado.*

diendo la Generalidad de Cataluña que si bien el Estado es titular de otras competencias que pueden entrar en relación directa con el turismo, como ocurre con la planificación general de la actividad económica, la política de precios o el comercio exterior, tales competencias sólo pueden ser concurrentes con el turismo de modo inmediato y no con ningún tipo de vinculación positiva y directa, por lo que la titularidad estatal de tales competencias no podía sustituir las potestades de las Comunidades en concreto sobre turismo, ni podían servir para habilitar al Estado para que discipline específicamente el turismo. Negando además, tanto la Generalidad de Cataluña como la Generalidad de Valencia, que el Real Decreto 2.288/1983, de 27 de julio, contenga medidas de promoción o de fomento, porque no se limita «a trazar las reglas y directrices por las que deba concurrir la promoción exterior del turismo de las Comunidades Autónomas», sino que contienen 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. Finalmente, el Gobierno de Canarias negó también que el Real Decreto impugnado encaje en la competencia estatal de coordinación del 141.1.13 de la Constitución, al no tener carácter básico, sin que pueda además acogerse al ámbito de los títulos genéricos del 149.3 de la misma, puesto que ni la cláusula de prevalencia ni la de supletoriedad pueden interpretarse de modo tal que legitimen la disposición impugnada.

Argumentación de la Abogacía del Estado en defensa del Real Decreto impugnado

En contra de dichas alegaciones, la Abogacía del Estado en la representación que le es propia, estimó que el mencionado Real Decreto no vulneraba el orden competencial establecido en materia de promoción del turismo. En primer lugar, por considerar que la potestad estatal de fomento puede ejercerse incluso en los sectores donde el Estado no se haya reservado constitucionalmente competencias directas, al ir ligado el fomento a cargo del Estado a la dirección de la política económica. Y, en segundo término, porque las competencias comunitarias no han sido agredidas, al no contenerse en la disposición impugnada normas de ordenación del sector hotelero, por tener como única virtualidad la promoción de establecimientos de calidad mediante una técnica habitual para ello utilizada tanto por entidades privadas como públicas, consistente en el otorgamiento de un distintivo. Que se entrega, además, mediante propuesta de una Comisión Mixta creada al efecto, en la que participan las Comunidades Autónomas, cuyos órganos competentes en materia de turismo han de ser oídos en relación con las Empresas localizadas dentro de su ámbito geográfico, con lo que no se succionan por esta vía sus competencias, sino que se cuenta con un elemento de juicio más para tomar una decisión no arbitraria.

Fallo

Pese a dicha argumentación, el Pleno del Tribunal Constitucional se pronunció en el sentido de declarar viciado de incompetencia el

Real Decreto impugnado, declaración que hace extensiva no sólo a sus preceptos centrales, sino a todo su contenido, puesto que los preceptos no analizados directamente tienen un carácter instrumental respecto a los examinados y son arrastrados por éstos. Reconociéndose, por tanto, que pertenece a las Comunidades recurrentes, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia ejercida por el Estado en el Real Decreto 2.288/1983, de 27 de julio, careciendo 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.

Fundamentos jurídicos del fallo

El Tribunal apoyó dicho fallo en dos fundamentos jurídicos, que resumimos a continuación.

I.—El primero de ellos consiste en la imposible aplicación al caso de la cláusula de reserva residual de competencias del art. 149.3 de la Constitución («la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado») por considerar que los Estatutos de las Comunidades recurrentes sí que han sido cauce explícito de las competencias sobre turismo, debido a que el art. 141.1.18 de la Constitución, al prevenir la posible asunción de competencias sobre promoción y ordenación del turismo por las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, legitimó la efectiva atribución a éstas de dichas competencias según sus respectivos Estatutos (art. 9.12 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 29.14 del Estatuto de Autonomía de Canarias, y art. 31.12 del de la Comunidad Valenciana), máxime si se tiene en cuenta, por otra parte, que en el art. 149 de la Constitución no se contiene reserva alguna competencial en favor del Estado sobre turismo.

Para llegar a tal afirmación, el Tribunal Constitucional comienza por analizar el contenido del Real Decreto impugnado, llegando a la conclusión de que todo él —como afirmaban los recurrentes— está inserto en materia calificada como turismo, por desprenderse así, en principio, del hecho mismo de que sea la Secretaría General de Turismo del Ministerio correspondiente la que debe otorgar el distintivo que en él se crea (art. 2º) y asimismo del hecho de que dependa de ese mismo Organismo la Guía de Hoteles y las publicaciones en las que el distintivo haya de figurar. Y, a mayor abundamiento, porque según se declara en el preámbulo del Real Decreto impugnado, la norma se dirige al sector hotelero, que es uno de los más importantes «subsectores turísticos», así como por resultar patente la finalidad de promoción turística, que se procura por medio del otorgamiento de una distinción especial a los establecimientos hoteleros para premiar la calidad de sus servicios.

En segundo lugar —dentro aún de este Primer Fundamento—, el Tribunal se detiene a analizar la posible concurrencia de algún otro título competencial, puesto que las Comunidades litigantes citaban, aunque para desecharlos, el contenido en el artículo 149.1.13 de la Constitución («Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y el contenido en el artículo 141.1.10 de la mis-

ma (referido, entre otros, al comercio exterior), en cuanto atribuciones de competencia exclusiva conferidas al Estado en los indicados artículos. Por lo que se refiere al primero de dichos títulos, es decir, el relativo a la planificación general de la actividad económica, el Tribunal se manifiesta, de conformidad con las tres Comunidades recurrentes, en el sentido de que no cabe aplicarlo al supuesto debatido, no sólo porque no puede ser interpretado de forma que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica (lo que equivaldría, sigue diciendo la Sentencia, «a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades»), sino que también porque la competencia contenida en el Real Decreto 2.288/1983 no tiene en modo alguno carácter básico, al tratarse «de una medida de escasa entidad económica y de alcance sumamente reducido incluso entendida como mecanismo de promoción turística», por lo que no puede entrar en juego el mencionado art. 149.1.13 de la Constitución, al no contenerse en el Real Decreto impugnado medidas o normas básicas ni coordinarse en él —«como es obvio»— la planificación económica.

En cuanto al otro título competencial posible, es decir, el correspondiente al comercio exterior, el Tribunal Constitucional —aunque confiese que merece más atención— llega sin embargo a la misma conclusión de considerarlo igualmente inaplicable. Puesto que, en efecto, aunque la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, convierte sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior, por lo que 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 Constitución, no cabe sin embargo llegar a una interpretación expansiva de tal título que permita 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, al vulnerarse con ello las competencias estatutarias. En tal supuesto, la posible concurrencia imperfecta de los 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, que en el caso a que se refiere el litigio da por resultado reconocer —como hace el Tribunal Constitucional— que aunque el objeto directo de la norma impugnada sea el turismo, los efectos que su ejecución pudieran producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad, por lo que la finalidad de la norma, en cuanto la vincula sólo débilmente con el comercio exterior, debe ceder frente a su contenido material, lo que obliga a interpretarla como norma que disciplina la actividad turística.

II.—El Segundo Fundamento Jurídico de la Sentencia consiste en afirmar que la distinción especial de «Recomendado por su calidad» que se crea en el Real Decreto impugnado para su otorgamiento a los establecimientos hoteleros implica, tal como está concebida, una clasificación paralela de los mencionados establecimientos, según se desprende de su artículo 4º al disponerse en el mismo que la calidad de los servicios a premiar se valorará «con independencia de la cate-

goría en que se hallen clasificados los establecimientos». Puesto que al no discutirse en este litigio —continúa diciendo el Tribunal— que sea competencia comunitaria la clasificación de los establecimientos hoteleros, al valorarse su calidad, según dispone su artículo 4º, con arreglo a unos baremos relativos a su capacidad, al número de sus empleados y cualificación, a los servicios e instalaciones adicionales y a la calidad de los elementos materiales, que son en sustancia 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, lo que, en cuanto tal, «significa una invasión de la competencia comunitaria de ordenación de ese importante sector de la actividad turística».

Por último, el Tribunal añade, también dentro del Segundo Fundamento Jurídico de la Sentencia, que el Real Decreto impugnado vulnera igualmente la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas litigantes, puesto que de ser aplicable resultarían éstas relegadas (según el párrafo segundo de su artículo 3º) «al papel de colaboradoras no decisorias en una actividad sobre la que tienen título competencial exclusivo», puesto que el hecho de que su artículo 1º 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».

Voto particular

Disintiendo del parecer mayoritario del Tribunal, el Magistrado Sr. Arozamena Sierra, Vicepresidente del mismo, estimó que «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». No existiendo invasión de competencias autonómicas ni padeciendo en nada —en su opinión— la competencia autonómica en materia de turismo.

Para llegar a tal conclusión, el Sr. Arozamena comienza diciendo, en la exposición de su voto particular, que comparte con sus colegas la idea de que Cataluña, Valencia y Canarias tienen competencia en materia de turismo, pero que disiente en cuanto a que el Real Decreto 2.288/1983 no respete esta competencia y ejercite competencia perteneciente a las Comunidades Autónomas. Analiza para ello la distinción entre promoción y ordenación del turismo y reconoce que para él está claro «que la competencia en materia de ordenación del turismo pertenece en exclusividad a las Comunidades Autónomas, así como 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». Pero, añade, «el Real Decreto no establece, directa, ni tampoco indirecta-

mente, una modificación en este régimen». «Lo que hace —continúa diciendo— 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 diseño 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 indivisibles.» (Sic. Sin duda ha habido error en la transcripción del voto hecha por el Boletín, debiendo querer decirse «invisibles».)

El Sr. Arozamena reitera aquí lo que acababa de afirmar inmediatamente antes al decir que el Real Decreto impugnado se inserta en la promoción del turismo, arbitrando medidas que no son de ordenación del subsector de hostelería, sino que «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». «Por lo que —añade— 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 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.»

Sin embargo, el Sr. Arozamena no insiste —según confiesa— en esa línea argumental, «aun creyendo que proporciona una base de fundamentación segura», sino que distinguiendo —según hemos dicho— entre «promoción» y «ordenación» del turismo y entendiendo que a su juicio «la actividad de fomento o de promoción no tiene, por lo general, el riguroso límite territorial, que es inherente a la actividad de ordenación», llega a la conclusión de que no puede sostenerse 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 2.288/1983, pertenezcan a área competencial en exclusividad de las Comunidades Autónomas». Porque —añade— 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.» «Por lo que —concluye— 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.»

Reflexiones finales

1. *Preeminencia conceptual del criterio mayoritario recogido en la Sentencia*

RESUME

Cet article est un commentaire à propos du récent Arrêt de la Cour Constitutionnelle en dessaisissant l'Etat pour exercer la compétence qui lui attribuait le Real Decreto 2288/1983, du 27 Juillet, grâce auquel il pouvait accorder aux entreprises hôtelières le distinctif «Conseillé en raison de sa qualité».

Une fois analysés les arguments présentés par les Communautés qui firent appel et la réponse donnée par l'Avocat de l'Etat en les refusant, on fait un exposé détaillé des Fondements Juridiques de l'arrêt et du vote personnel d'un des Magistrats. L'article se finit par de très intéressantes réflexions concernant la prééminence conceptuelle de l'avis majoritaire de la Cour, ainsi que de la portée de l'Arrêt, car en n'étant applicable celui-ci que dans les territoires des Communautés de la Catalogne, des Canaries et de Valence, respectivement, dans le reste de l'Espagne est en vigueur le Décret objet d'Appel. C'est pour ça que l'article se termine en faisant appel au besoin d'un pacte autonome en matière d'aménagement touristique, ayant pour but celui de prévenir, d'une façon générale, que dans le futur puissent se présenter des circonstances tellement anormales.

La primera reflexión que suscita esta Sentencia es la de si cabe o no pensar que la inexistencia de unanimidad por parte del Tribunal a la hora de emitir su fallo resta autoridad a éste. No, por supuesto, en el ámbito estrictamente jurídico, puesto que la eficacia legal de la Sentencia es la misma tanto si ésta ha sido dictada por unanimidad o por mayoría, sino en el conceptual, ya que un parecer discrepante, que ha llegado a reflejarse —según la posibilidad que admite el artículo 90 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional— en un voto particular, merma aparentemente la consistencia y credibilidad de la Sentencia y su fallo, pese a su indiscutible eficacia legal.

Debe observarse, sin embargo, que en este caso al menos el voto particular a que acabamos de hacer referencia, robustece en lugar de debilitar, la fuerza conceptual de todo lo que la Sentencia expresa, debido a la pobreza argumental del voto, al caer por su base el principal, por no decir único, apoyo o fundamento que invoca. Porque, en efecto, el punto de discrepancia no consiste en algo que el Tribunal en su Sentencia haya ignorado, sino en una cuestión que el parecer mayoritario del Tribunal analizó sin duda con mayor finura y profundidad que el Magistrado discrepante en su voto.

En efecto, el voto particular —según hemos visto— después de distinguir entre promoción y ordenación del turismo, reconoce sin ambages («está claro para mí», dice) «que la competencia en materia de ordenación del turismo pertenece en exclusividad a las Comunidades Autónomas...». Por lo que centra su criterio en los aspectos promocionales que el Real Decreto en litigio supone, al crearse en él un distintivo que la propia disposición denomina —según se recuerda en el voto— «elemento promocional», llegando a la conclusión de negar que tal medida —«de promoción y no de ordenación», se insiste— pertenezca «a área competencial en exclusividad de las Comunidades Autónomas», puesto que «ni la promoción de la oferta turística española invade competencias autonómicas» *«pues ésta se contrae 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». Debido todo ello a 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».

Olvidándose con esto en el voto particular que la Sentencia centra su criterio no en los aspectos promocionales que se propone el Real Decreto impugnado, que no desconoce, sino que los infravalora, llegando incluso casi a despreciarlos («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», se dice literalmente al final del Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia, según ya vimos), al fundamentar, por el contrario, el fallo en una interpretación del Real Decreto en litigio únicamente bajo el prisma de su función ordenadora de la actividad turística. En expresión de la propia Sentencia, precisamente al final de su Primer Fundamento Jurídico, «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»*.

SUMMARY

In this article, the recent Resolution of the Constitutional Tribunal is discussed, in which it was declared that the required adequacy according to the Royal Decree No. 2288/1983 of 27th July, concerning the award of the distinction «Recommended for Quality» to hotels, does not conform with State requirements.

After analyzing the arguments put forward by the appealing Communities and the counter-arguments proposed by the Attorney General, it makes a detailed explanation of the Juridical Fundamentals of the Verdict and of the personal opinion of one of the Magistrates. Concluding with some interesting comments on the conceptual superiority of the majority opinion of the Tribunal, likewise of the significance of the Resolution, which is no more relevant than within respective territorial limits of the Catalanian, Canary Island and Valencian Communities, it says that the Stipulation of the appeal might turn out to be valid in the rest of Spain, for which reason it finishes by invoking the necessity of an agreement of the autonomous communities concerning tourist arrangements which would, in future, avoid a legal situation so anomalous with common nature.

Insistiéndose en este criterio en el Fundamento Segundo y último de la Sentencia, dedicado ya a analizar el indicado aspecto ordenador del Real Decreto, que no sólo implica una *clasificación paralela de los establecimientos* («Así se desprende —dice la Sentencia— del artículo 4º, 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”»), sino que al conferir un carácter no permanente a la distinción otorgada «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».

Es decir, que el parecer mayoritario del Tribunal consiste también en distinguir inicialmente entre los aspectos promocionales y ordenadores del turismo que el Real Decreto impugnado comporta, pero para desechar, dejándolos a un lado (al igual que hicieron en sus alegaciones las Comunidades litigantes) los primeros e insistir y basar su criterio únicamente en los segundos. Pero después de profundizar en aquéllos, especialmente en el argumento que podría tener más consistencia, la incidencia en el comercio exterior del otorgamiento de la distinción y el mantenimiento de su utilización por parte de los establecimientos hoteleros, que entiende como mínima. Pasando a continuación a apoyar el fallo, tanto en el Fundamento Jurídico Primero como en el Segundo, únicamente en la consideración de que el Real Decreto impugnado «disciplina la actividad turística», lo que «conduce necesariamente a declararlo viciado de incompetencia». Sin que en el voto particular se cuestionen para nada las consecuencias que sirven de base para ello al Tribunal (el Real Decreto impugnado «implica... una clasificación paralela de aquellos establecimientos» y «queda abierto un camino para que el organismo estatal que concede la distinción pueda directamente ejercer una función inspectora sobre los establecimientos hoteleros...»), puesto que, por el contrario, viene a admitirlas al aceptar de plano —según ya hemos destacado— que «la competencia en materia de ordenación del turismo pertenece en exclusividad a las Comunidades Autónomas...».

2. *Alcance de la Sentencia*

Una segunda cuestión sobre la que conviene reflexionar es la relativa al alcance limitado de la Sentencia, en cuanto que resulta solamente aplicable —según con reiteración se dice en ella, incluso en ocasiones con tono de sentida lamentación— en los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Valencia, aunque suponiendo, eso sí, la ineficacia en dicho ámbito no sólo del Real Decreto impugnado, sino que también de las disposiciones de desarrollo y de los actos de ejecución que hayan podido realizarse con base en el mismo. Suponiendo este alcance restringido una importante consecuencia, verdaderamente absurda, que conviene destacar: A saber, la de que al no ser extensiva la Sentencia al resto de las Comunidades puede perfectamente ejercer en ellas el Estado las competencias que el Real Decreto le atribuye, llegándose con ello a una situación realmente impensable como sería la de que la distinción de establecimiento hotelero «recomendado por su calidad» se otorgue y esté vigente en toda España salvo en las indicadas Regiones. Con lo que en principio estas últimas

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Artikel wird das kürzlich gefällte Urteil des Verfassungsgerichtes kommentiert, in welchem erklärt wurde, dass es nicht Zuständigkeit des Staates ist, Auszeichnungen an Hotels «Empfohlen wegen seiner Qualität» zu gewähren, was gemäss Real Dekret 2288/83 vom 27. Juli von diesem bisher angewandt wurde.

Nach Analyse der Argumente, die von den Gemeinschaften beigebracht wurden und der Opposition des Rechtsanwaltes des Staates gegen diese, wird eine detaillierte Beurteilung der juristischen Grundlagen des gefällten Urteils und der Wahlstimme einer der Magistrate vorgenommen. Zusammenfassend gelangt man zu interessanten Überlegungen über die konzeptuelle Bevorzugung des Majoritäts-Kriteriums des Gerichtes sowie der Auswirkung dieser Sentenz, die nur anwendbar ist in den Gemeinschaften von Katalonien, Kanarische Inseln und Valencia, hat zur Folge, dass in den restlichen spanischen Gemeinschaften diese ihre Gültigkeit hat, und somit wird dieses Studium abgeschlossen mit dem dringenden Hinweis, dass es unbedingt erforderlich ist zu einem autonomen Pakt auf dem Gebiet einer touristischen Gesetzgebung zu kommen, um in Zukunft eine derart anomale aber legale Situation zu vermeiden.

* Para impedir tan anómala consecuencia, por Real Decreto 616/1985, de 20 de marzo, publicado en el B.O.E. del 6 de mayo siguiente, se ha derogado el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, suprimiéndose con ello la polémica distinción especial de «Recomendado por su calidad», que no había llegado a otorgarse a ningún establecimiento.

serían las que saldrían de verdad malparadas, al no existir en ellas un distintivo que por su carácter estatal tendría sin duda mayor prestigio y difusión que el que las propias Comunidades pudieran conceder (*).

3. Necesidad de un pacto autonómico en materia de ordenación turística

Finalmente, cabe hacer sobre esta Sentencia una tercera y última reflexión, sin duda la más importante, pero que aquí nos limitamos a enunciar, sin perjuicio de explayarla más adelante y con el detenimiento que requiera, en un futuro trabajo. A saber, la de que si bien en materia de promoción turística cabe entender que el Estado sigue teniendo competencias, siempre que se trate de acciones promocionales de una cierta envergadura, especialmente cuando repercutan en el ámbito de nuestro comercio exterior, por el contrario, en materia de ordenación del turismo, el Estado se encuentra atado de pies y manos, por cuanto que en tal caso tanto el parecer mayoritario del Tribunal como el Magistrado discrepante en su voto particular han coincidido en estimar que la competencia radica únicamente en las Comunidades Autónomas. Consecuencia ésta que, por una parte, supone entrar en un verdadero círculo vicioso, puesto que no siempre será fácil distinguir claramente cuando una norma es simplemente promocional o, por el contrario, de ordenación; máxime si se tiene en cuenta que elaborar y dictar medidas promocionales supone también, inevitablemente, ordenar el turismo. Y que, por otra parte, viene paulatinamente abocándonos a una situación gravemente negativa y contradictoria, puesta de manifiesto últimamente con la decreciente actividad legislativa realizada por el Estado en materia turística, en notorio contraste con la estudiada normativa aparecida en este campo con anterioridad a la publicación de los Estatutos de Autonomía, que había llegado a convertir a nuestra patria en ejemplo y estímulo de otros países, según se ha venido exponiendo con reiteración en los cuatro tomos hasta ahora publicados de mi *Curso de Derecho Administrativo Turístico* (Editora Nacional, Madrid, 1974, 1977 y 1980).

Dándose lugar con ello —como ya está ocurriendo— a que la legislación estatal sobre turismo vaya quedando obsoleta y pierda eficacia, máxime ante el incipiente desarrollo de la legislación turística autonómica, que cuenta ya con diversas manifestaciones y que convertirá en breve a nuestro país —de no ponerse prontamente remedio al problema— en un verdadero maremagnum, por el limitado alcance y posibles contradicciones de la normativa autonómica (amén de lagunas y duplicidades), con el consiguiente desorden y desorientación para las empresas y la clientela turística, que no puede comprender que los alojamientos o las Agencias de Viajes, por poner sólo dos expresivos ejemplos, se regulen en forma distinta, con clasificaciones, exigencias y trámites diferentes, en función del lugar en que se desarrolle la actividad y no de la actividad misma.

Por todo ello, sería conveniente, por no decir necesario, plantear y conseguir con relativa urgencia un pacto autonómico, para que sean las mismas Comunidades las que den solución a este problema, en beneficio inmediato de nuestro turismo, así como de las propias Comunidades y, por tanto, de España.