

120/1996). Sin embargo, como advierte el Ministerio Público, el escrito que motiva la imposición de la sanción recurrida fue remitido al Director Gerente del Hospital con anterioridad al acuerdo denegatorio del permiso, resultando desprovista de justificación la alegación de que lo actuado ha de valorarse como una inicial defensa frente a una medida aún no adoptada. Por lo demás las expresiones controvertidas (en las que se imputan a los gestores de recursos humanos falta «de hábito negociador y de diálogo, utilizando como instrumentos: el silencio, la amenaza, la mentira, y la represalia»), lejos de adaptarse al contexto y perseguir unas finalidades legítimas (defensa del interés), como alega el recurrente, constituyen un añadido innecesario e insultante, desligado del derecho de defensa y revelador, en su conjunto, de una finalidad agravante añadida, extraña en todo caso al auxilio de la propia expectativa de derecho.

Las indicadas expresiones eran innecesarias, dicho de otro modo, a efectos de la protección y consecución de lo pretendido, evidenciándose tras ellas una mera intención vejatoria y ofensiva para su destinatario y para los que con él forman el equipo gestor del Hospital en el que el recurrente presta sus servicios. Y no podemos entrar a enjuiciar el tema de que hipotéticamente reflejasen manifestaciones veraces de hechos criticables porque, pudiendo ser alegada y probada tal circunstancia ante el Juez de lo Social, ello no se llevó a efecto, como resulta de la declaración en la Sentencia recurrida del carácter «ofensivo» o «injurioso» de algunas de las expresiones utilizadas.

Consecuentemente no puede considerarse amparada la actuación sancionable del demandante de amparo por el art. 20.1 a) C.E. No se conformó el recurrente, en suma, con expresar su descontento por el discurrir de las relaciones de trabajo en el Hospital y con reclamar, al calor de esa denuncia, la motivación del acto denegatorio en función de su posterior defensa jurisdiccional. Las manifestaciones hechas, al contrario, ya en abstracto, ya en su contexto, entrañaron una extralimitación no amparada por el derecho fundamental a la libertad de expresión.

El INSALUD, en consecuencia, no sancionó la libertad de crítica; invocó un límite demostrativo del exceso en su ejercicio, lo que legitima la reacción disciplinaria que se produjo. El órgano judicial, por su parte, realizó una adecuada valoración del exceso cometido, tanto más cuanto que redujo el alcance de la sanción finalmente impuesta (quince días de suspensión de empleo y sueldo) sin que pueda considerarse desproporcionada en relación con los hechos que la motivan. Actuó el juzgador con base en un razonamiento soportado en el *factum*; constató la existencia de una ofensa no amparada por el derecho de libertad de expresión; y razonó que fue la aducida falta de respeto a superiores la que motivó la corrección disciplinaria y no una represalia frente al ejercicio de la libertad de expresión del recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

1184 *Pleno. STC 242/1999, de 21 de diciembre de 1999. Conflictos positivos de competencia 2.959/92, 3.284/96 y 174/97 (acumulados). Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de determinadas Ordenes y Resoluciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que instrumentan ayudas del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES). Competencias sobre turismo y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre comercio e investigación científica y técnica.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2.959/92, 3.284/96 y 174/97, promovidos todos ellos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Letrados doña Elsa Puig Muñoz y don Ramón Riu i Fortuny, frente al Gobierno de la Nación contra, respectivamente: dos Órdenes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 19 de agosto de 1992; tres Órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo de 25 de abril de 1996 y una Resolución de 19 de abril de 1996 del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA); y dos Resoluciones de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa; todas ellas relativas al Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES). Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Garrido Falla, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con el núm. 2.959/92, con fecha 30 de noviembre de 1992, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve conflicto positivo de competencia contra los artículos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y los Anexos de la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas de acuerdo con el Plan marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), y contra los artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y los Anexos de la Orden del mismo Ministerio de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos a las pequeñas y medianas empresas y entidades turísticas para la realización de acciones de promoción de la oferta turística española de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES).

El conflicto positivo de competencia fue admitido a trámite mediante providencia de la Sección Primera de 15 de diciembre de 1992, dando traslado de la demanda

y documentos presentados al Gobierno para que, en el plazo de veinte días, formulara las correspondientes alegaciones, comunicando la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante ella estuvieran impugnadas dichas Órdenes, en cuyo caso se suspendería el proceso hasta la decisión del conflicto. Mediante escrito de 11 de enero de 1993, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento y solicitó prórroga del plazo legal para formular sus alegaciones, la cual le fue concedida mediante providencia de la Sección Primera de 12 de enero de 1993, ampliando en diez días el plazo. Con fecha 25 de enero de 1993, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones, oponiéndose a la demanda.

2. El día 13 de agosto de 1996 tuvo entrada en el Registro del Tribunal un escrito del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, registrado con el núm. 3.284/96, mediante el cual se formalizó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, contra las siguientes disposiciones: Orden de 25 de abril de 1996, del Ministerio de Comercio y Turismo, por la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999; Orden de 25 de abril de 1996, del mismo Ministerio, por la que se establecen subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999; y Resolución de 19 de abril de 1996, del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), por la que se convoca la oferta pública de servicios para la competitividad en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Plan FUTURES 1996-1999. En dicho escrito también se solicitó la acumulación de este conflicto con el que lleva por núm. 2.959/92.

El conflicto positivo de competencia fue admitido a trámite mediante providencia de la Sección Tercera de 17 de abril de 1996, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, a fin de que, en el plazo de veinte días, formule las alegaciones que considere convenientes, comunicando la incoación del conflicto a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante ellas estuvieran impugnadas dichas disposiciones, en cuyo caso se suspendería su tramitación hasta la decisión del conflicto. Asimismo, se acordó oír al Abogado del Estado para que exponga lo que estime conveniente acerca de la acumulación de este conflicto con el que lleva por número 2.959/92, según se pide en el otrosí de la demanda.

El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 1 de octubre de 1996 se opuso a la demanda en sus alegaciones y, mediante otrosí, manifestó su conformidad con la petición de acumulación sobre la que se le solicitó su parecer.

El Pleno del Tribunal, mediante Auto de 29 de octubre de 1996, acordó acumular el conflicto núm. 3.284/96 al que se seguía con el núm. 2.959/92.

3. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal el día 15 de enero de 1997, promovió conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 174/97, frente al Gobierno de la Nación, contra las siguientes Resoluciones: Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, por la que se convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996, en la que se establecen las subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística;

y Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la misma Secretaría de Estado, por la que se convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996, en la que se establecen las subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999. Se solicita en la demanda la acumulación de este conflicto con otros dos conflictos previamente acumulados, numerados como 2.959/92 y 3.284/96.

Mediante providencia de la Sección Segunda de 26 de febrero de 1997 se admitió a trámite el conflicto positivo de competencia, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, a fin de que, en el plazo de veinte días, pueda formular las alegaciones que considere convenientes, comunicando a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional la incoación del conflicto, por si ante ella estuvieran impugnadas las Resoluciones objeto de aquél, en cuyo caso se suspendería su tramitación. Se acordó, asimismo, oír al Abogado del Estado para que se pronuncie sobre la acumulación solicitada por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña.

Con fecha 11 de marzo de 1997, se registró de entrada en el Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que se opone a la demanda y, mediante otrosí, no se opone a la acumulación de este conflicto con los que llevan por números los 2.959/92 y 3.284/96.

El Pleno del Tribunal, mediante Auto de 6 de mayo de 1997 acordó acumular el conflicto núm. 174/97 a los antes citados, ya acumulados.

4. En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 2.959/92, planteado contra las dos Órdenes de 19 de agosto de 1992 antedichas, se sintetizan a continuación las alegaciones de la representación procesal de la Generalidad de Cataluña:

a) En ellas se realiza primeramente un planteamiento general, consistente en manifestar que la abundante conflictividad competencial tradicionalmente existente en materia de subvenciones, podría haber encontrado una vía de solución, una vez recaída la STC 13/1992, que recopila la doctrina constitucional y contiene los criterios que permiten encuadrar cada tipo de subvención en el orden constitucional de distribución de competencias, de modo que cada Administración ejerza exclusivamente las que, constitucionalmente, le corresponden.

Sin embargo, en su opinión, ello no ha sido así, ya que el Estado y, concretamente, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, ignora sistemáticamente aquella doctrina constitucional, no sólo en este caso, sino también en otros que asimismo se encuentran en este Tribunal, y regula la gestión de las subvenciones de modo centralizado y sin fundamentación alguna, ignorando la doctrina constitucional contenida en aquella resolución, la cual sólo de modo excepcional admite la centralización de las ayudas correspondientes a materias en la que la gestión administrativa sea de competencia autonómica. Por ello, denuncia la gravedad de la situación creada y manifiesta que de no garantizarse las competencias de la Generalidad de Cataluña se podría reproducir la situación anterior a 1990 en la que dicha Comunidad Autónoma impugnó numerosas partidas subvencionales incluidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y 1990.

En este caso, las dos Órdenes de 19 de agosto de 1992 se impugnan por entender que vulneran las competencias que en materia de turismo corresponden a la Generalidad de Cataluña, ya que el Estado se ha reser-

vado la regulación y la gestión de las subvenciones previstas en ellas.

Interesa destacar que los argumentos concretos en que basa la representación autonómica su reivindicación competencial se formulan conjuntamente para ambas Órdenes.

b) En cuanto al ámbito material en que se inscriben las Órdenes de 19 de agosto de 1992, la representación de la Generalidad de Cataluña manifiesta que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, debe determinarse la finalidad de la norma, pues de ello se deriva el encuadramiento material pertinente. Considera, en tal sentido, que mediante ambas Órdenes se procede a la aplicación del denominado Plan FUTURES, cuya vigencia se extiende al período 1992 a 1995, y que tiene por objeto mejorar la competitividad del sector turístico, tanto en lo relativo a los recursos humanos como a sus infraestructuras, innovación, difusión de información y promoción de nuevos productos, así como a la cooperación interempresarial. Se trataría, en suma, de una regulación normativa tendente a cumplir objetivos económicos en el sector turístico por medio de las subvenciones correspondientes.

Por tanto, ambas disposiciones se incardinan en la materia «turismo», en la que la Generalidad de Cataluña ha asumido la competencia exclusiva (art. 9.12 E.A.C.), competencia que conlleva, según el art. 25.2 E.A.C., el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria y de la función ejecutiva.

Asimismo incide, en su opinión, en este caso, la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica en Cataluña, que le atribuye a la Generalidad el art. 12.1.1 de su Estatuto de Autonomía. Esta competencia debe enmarcarse en el seno de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 C.E.).

No puede desconocerse, añade, que el Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina acerca del alcance del art. 149.1.13 C.E., según la cual el Estado puede adoptar medidas de ordenación y coordinación de los distintos sectores económicos, incluso incidiendo en los atribuidos a la competencia autonómica, siempre que ello se justifique por la relevancia de las medidas adoptadas y no se vacíe de contenido la competencia sectorial de la Comunidad Autónoma.

c) Partiendo de este planteamiento, la representación autonómica expone el alcance que, en su criterio, tienen las competencias de la Generalidad y del Estado que resultan afectadas.

En cuanto a las competencias de la Generalidad de Cataluña antes citadas, le permiten ordenar la actividad turística en su territorio y proceder a la promoción, interna y externa, de dicha actividad. No puede excluirse de la competencia autonómica en esta materia la actividad de promoción exterior, es decir, la posibilidad de que realice actividades de promoción turística fuera de su territorio. Así se prevé en el Real Decreto 3168/1982, de 15 de octubre, de trasposos en dicha materia, cuando el mismo establece que «la Generalidad de Cataluña podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior». Resulta consustancial al sector turístico la promoción de los atractivos turísticos del territorio correspondiente, pero las actividades de promoción van dirigidas, esencialmente, a una demanda externa, lo que determina, precisamente, su importancia como sector económico. Además la actividad promocional, aunque tenga efectos en el exterior, no tiene por qué conllevar el ejercicio del poder público en el exterior. En todo caso, no lo conlleva en el caso presente, en el que se reclaman potestades subvencionales en relación con empresas y entidades sitas en Cataluña para

actividades de promoción que realizan las propias empresas.

En lo que se refiere a las competencias del Estado, la representación de la Generalidad de Cataluña se refiere a la reiterada doctrina constitucional existente sobre las subvenciones y, específicamente, alude a la STC 13/1992, que recopila la misma. Cita expresamente el fundamento jurídico 8.º, donde se recogen los diversos supuestos que pueden darse, habida cuenta de las competencias estatales y autonómicas implicadas, considerando que, siendo competente el Estado para establecer, ex art. 149.1.13 C.E., las bases de ordenación económica del sector turístico, sólo podría «consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas ... Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior, o mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias» (fundamento jurídico 8.b).

Por tanto, de acuerdo con estos criterios, el Estado carece de competencias para regular exhaustivamente, como hacen las Órdenes impugnadas, la concesión de las subvenciones y atribuirse, asimismo, la totalidad de su gestión administrativa. Aunque la STC 13/1992 admita que en el supuesto antedicho el Estado pueda, con carácter excepcional, retener la función normativa y de ejecución, para que ello sea procedente deben concurrir y justificarse, las causas tasadas previstas en su fundamento jurídico 8.º d): que ello resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

Sin embargo, la Generalidad de Cataluña rechaza que concurren esas circunstancias en este caso. Ninguno de los títulos habilitantes invocados por el Estado en la contestación al previo requerimiento formulado por la Generalidad, lo justifican.

Acerca de la competencia estatal conectada con el art. 149.1.13 C.E., la representación autonómica admite que conlleva la regulación normativa, pero siempre que no desplace las competencias autonómicas de desarrollo normativo y de ejecución. Rechaza, asimismo, que la competencia estatal pueda sustentarse en la materia «investigación», pues, como antes expuso, la finalidad de las ayudas es la de la mejora de la competitividad de las empresas turísticas y la de promoción de la oferta turística, ámbitos ajenos a la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 C.E.) en sentido estricto, pues no concibe la existencia de un «investigador turístico». Orgánicamente, vincula la «investigación» con el Ministerio de Educación y Ciencia, lo que demostraría que el ámbito de estas ayudas es el del sector turístico en su perspectiva económica.

También rechaza la representación procesal de la Generalidad de Cataluña que estas ayudas se encuadren en la materia «comercio exterior», como hace el Gobierno en la contestación al requerimiento, pues aunque tengan efectos en la balanza comercial española, la STC

125/1984 ya analizó este problema de concurrencia de títulos y concluyó que no debe hacerse una interpretación extensiva de este título, pues prevalece el objetivo turístico de la norma, siendo su repercusión en la balanza comercial una mera consecuencia.

Descarta, por último, que el Estado pueda ampararse en las «excepciones» antes citadas, que vendrían impuestas por el «carácter horizontal» del Plan, para realizar la gestión de las ayudas de modo centralizado, además de que ello no se ha justificado, como exige la misma doctrina constitucional. Por tanto, el Estado no puede convertir en regla general, lo que no es más que una vía que sólo puede abrirse de modo excepcional. Además, el Tribunal ya declaró que las dificultades que pudieran existir para descentralizar la gestión de las ayudas «no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia» (STC 106/1987, fundamento jurídico 4.º).

Por tanto, el Estado no puede seguir gestionando servicios que no le corresponden, debiendo evitarse la duplicidad de los mismos (SSTC 187/1988, fundamento jurídico 12 y 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

d) Tras ello, entra a considerar los artículos concretos que vulneran, en su opinión, las competencias de la Generalidad de Cataluña.

Vulneran sus competencias los artículos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11, de la Orden de 19 de agosto de 1992, por la que conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas de acuerdo con el Plan marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES). Los artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, y 10 de la Orden de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos a las pequeñas y medianas empresas y entidades turísticas para la realización de acciones de promoción de la oferta turística española de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), invaden, asimismo, sus competencias.

Algunos de esos preceptos se enmarcan en el ámbito de la gestión administrativa y debieran corresponder a la Generalidad, mientras que sólo se le reconocen funciones marginales, como son la recepción inicial de las solicitudes o la posible emisión de informes previos a la resolución administrativa. Así lo confirman ambas Ordenes, al prever su tramitación por el cauce del art. 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que es el precepto de dicha Ley que resulta aplicable en casos de gestión centralizada.

Otros artículos se refieren a la regulación normativa del procedimiento, regulación ésta que, según la STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º b), no se incardina en la competencia estatal para dictar las bases y la coordinación de la planificación económica general, sino en las competencias turísticas de la Generalidad. Concluye la representación autonómica poniendo de relieve que, siendo el FUTURES un plan cuatrienal, el Estado puede disponer de la información suficiente para realizar acomodaciones y correcciones en la territorialización de las subvenciones, manteniendo remanentes de fondos sin territorializar (propone un 30 por 100 en la primera fase), hasta que fuera aquél recibiendo de las Comunidades Autónomas la información sobre la evolución del programa y realizando, por tanto, reasignaciones territoriales, si fuera necesario. Es decir, las posibles dificultades de carácter técnico pueden encontrar soluciones de la misma naturaleza, pero que no spongan vulneración de las competencias autonómicas.

Por todo ello, concluye solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare que las competencias controvertidas corresponden a la Generalidad y que se territorialicen y se pongan a su disposición los fondos que correspondan a Cataluña. Solicita también que, siendo abundante y reiterada la doctrina en esta materia, se dicte Sentencia antes de que se inicie el siguiente ejercicio presupuestario, a fin de que la Generalidad pueda gestionarlos ya durante el mismo.

5. El Abogado del Estado se opone a las alegaciones formuladas por la Generalidad de Cataluña en el conflicto de competencia núm. 2.959/92, con base en los argumentos que a continuación se resumen:

a) Comienza manifestando su discrepancia con el planteamiento contenido en el escrito de alegaciones de la Generalidad de Cataluña, acerca del incumplimiento general por parte del Estado de la doctrina constitucional existente en relación con las subvenciones. Considera que no puede sostenerse la equiparación de este conflicto con otros que están también en tramitación ante el Tribunal, por lo que dichas alegaciones autonómicas, por su carácter genérico y abstracto, adolecen de la falta del necesario rigor. Las dos Ordenes impugnadas son las normas necesarias para aplicar el Plan FUTURES, Plan marco de competitividad del turismo español, el cual tiene carácter nacional y se deriva de la aprobación el 18 de noviembre de 1991, por el Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios correspondiente al Informe elaborado por la Ponencia para el análisis de la situación del Turismo en España.

En las propuestas de resolución del citado Dictamen figura el Plan de mejora de la competitividad de la actividad turística, concretándose, como acciones específicas, las de establecer «incentivos para crear y desarrollar un sistema de calidad del producto turístico liderado por el sector empresarial» y la elaboración de un «Plan de formación y reciclaje de los trabajadores, cuadros y directivos del sector turístico».

Como consecuencia de la aprobación por el Congreso de los Diputados del referido Dictamen, se aprobó por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el 6 de febrero de 1992, el Plan FUTURES, con conocimiento, colaboración y consentimiento de las Comunidades Autónomas, entre ellas la de la Generalidad de Cataluña, que dio por escrito su conformidad.

Para el Abogado del Estado, del contenido de dicho Plan se deduce, en lo fundamental, lo siguiente: su necesidad para el conjunto de la economía nacional, dada su incidencia, cercana al 10 por 100, en el producto interior bruto, y en la balanza de pagos; el alcance nacional del propio Plan; el minucioso análisis del sector en que se sustenta; y la no interferencia con las políticas turísticas que puedan realizar las Comunidades Autónomas.

b) Tras ello, se centra en el análisis de los elementos normativos de las Ordenes impugnadas, discrepando de que las mismas vulneren las competencias, asimismo normativas, de la Generalidad de Cataluña. A tal fin pone de relieve que no se concretan los aspectos en que se produce la invasión competencial, pues sólo se aduce una tacha genérica de vaciamiento competencial. En realidad, en su opinión, la impugnación se sustenta en los aspectos relativos a la ejecución del Plan.

El Abogado del Estado defiende la regulación contenida en ambas Ordenes como consecuencia de la competencia estatal relativa a la ordenación económica del sector turístico, competencia que deriva del art. 149.1.13 C.E., según abundante doctrina constitucional. Cita en su apoyo las SSTC 75/1989 y 13/1992 con reproducción específica de varios párrafos de la primera

de ellas, en las que se declara que la competencia estatal antedicha le permite al Estado ordenar la actividad de los distintos sectores y subsectores económicos y, por ello, del turismo.

Por tanto, el Estado puede adoptar medidas de planificación y coordinación económica del sector turístico, no existiendo, además, duda alguna sobre la trascendencia de las mismas, dada la incidencia que este sector tiene en la economía nacional en su conjunto y, en concreto, en el conjunto de las importaciones/exportaciones y en el empleo, aportando datos en relación con esos extremos.

Los elementos normativos de las Órdenes se corresponden exactamente, en su opinión, con los objetivos del Plan y, en concreto, con los subplanes del mismo: modernización del sector turístico, cualificación de los recursos humanos; mejora y promoción de la calidad e innovación y fortalecimiento del tejido empresarial (subprograma de nuevos productos turísticos); estudios e investigación de mercados, sistemas de informatización y comercialización, creación de redes de distribución, apoyo al registro de marcas (subprograma de promoción). La impugnación autonómica de estos aspectos desconoce, en criterio de la representación estatal, que este tipo de acción planificadora, para ser eficaz, debe potenciar aspectos concretos y de detalle, lo que no puede ser objeto de reproche desde la perspectiva competencial.

c) En cuanto a la gestión centralizada del Plan, para el Abogado del Estado, también resulta de la propia doctrina constitucional contenida en la STC 13/1992, teniendo en cuenta que se trata, en este caso, de un plan de reestructuración general de todo un sector de la economía española.

La citada Sentencia, en su fundamento jurídico 8.ºd), se refiere, como cuarto supuesto, a aquél en que, no obstante, tratarse de materias atribuidas a la exclusiva competencia de las CC.AA., el Estado puede, excepcionalmente, realizar la gestión centralizada de subvenciones relativas a dichas materias: «ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

En el conflicto ahora planteado, según el Abogado del Estado, no se produce interferencia alguna en la política propia de la Generalidad en esta materia, siendo la centralización de la gestión absolutamente necesaria para la eficacia del programa.

Concretamente, justifica la centralización de la gestión, por las siguientes razones: por la relación de las medidas adoptadas con el título «ordenación general de la economía», que es muy intensa, pues se trata de reestructurar todo el sector turístico; por las propias medidas del Plan, que al potenciar la mejora de la calidad turística, precisan de un elevado ajuste entre la medida y su ejecución, reclamando la idoneidad de cada acto de ejecución; por la discrecionalidad técnica de las decisiones de otorgamiento de las ayudas, que dependen de la unidad de criterio en su adopción; y, también, por el efecto «demostración» de las ayudas a otorgar, que pretende una ejecución selectiva.

Los argumentos expuestos impedirían la territorialización de las ayudas estatales y la ejecución autonómica, por lo que termina sus alegaciones el Abogado del Estado solicitando que la Sentencia declare que no se ha producido transgresión alguna de las competencias de la Generalidad de Cataluña.

6. En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 3.284/96, relativo a las tres Órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo de 25 de abril de 1996 y a la Resolución del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) de 19 de abril de 1996, anteriormente citadas, la representación de la Generalidad de Cataluña, expone lo siguiente:

a) Tras poner de relieve que en el trámite del previo requerimiento al Gobierno de la Nación, previsto en el art. 63.1 LOTC, la Generalidad de Cataluña no obtuvo respuesta de aquél, la representación autonómica recuerda que se encuentra pendiente de resolución por el Tribunal el conflicto de competencia núm. 2.959/92, que afecta a dos Órdenes de 19 de agosto de 1992, mediante las cuales se aplicaba el Plan FUTURES 1992-1995. El presente conflicto positivo de competencia se traba sobre tres Órdenes y una Resolución, a través de la cual se implementa el Plan FUTURES en su nueva etapa, 1992-1996.

Continúa señalando que desde 1992, año en que se interpuso el conflicto núm. 2.959/1992, se han dictado por el Tribunal catorce Sentencias resolviendo conflictos competenciales sobre subvenciones, manteniendo en todas ellas la doctrina de la STC 13/1992. Cita, en concreto, la STC 68/1996, fundamento jurídico 10, en cuanto que la misma resalta la alteración que supone para el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, y para su acervo competencial, el hecho de que buena parte de los recursos financieros autonómicos provengan de estas subvenciones condicionadas.

Por ello, el hecho de que el Estado no reconozca que también en materia de turismo se han de respetar los criterios de la citada STC 13/1992 y posterior doctrina concordante (SSTC 213/1994, 75/1995, 16/1996, 68/1996, etc.), menoscaba las competencias de la Generalidad en dicha materia.

Las Órdenes y la Resolución que ahora se impugnan, constituyen medidas de fomento que aplican los criterios del Plan FUTURES 1996-1999, continuando las estrategias del anterior Plan en algunos casos y estableciendo otras nuevas. La reestructuración de Departamentos Ministeriales derivada del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, determina que ahora sea el Ministerio de Economía de Hacienda quien ejerce las competencias normativas y de gestión que antes correspondían al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y que constituyen el objeto de la controversia.

También en este caso, la Generalidad de Cataluña considera vulneradas sus competencias en materia de turismo y de planificación de la actividad económica en Cataluña (arts. 9.12 y 12.1.1 E.A.C.), ya que las Órdenes y la Resolución sobre las que se traba el conflicto impiden a la Comunidad Autónoma el ejercicio tanto de sus competencias normativas como de gestión administrativa, al monopolizar el Estado dichas competencias.

Con ello, considera la Generalidad que se desconoce la doctrina constitucional sobre las subvenciones, según la cual el hecho de financiar no atrae hacia sí todas las competencias (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público del Estado un título autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que permita ignorar las competencias autonómicas en la materia objeto de las subvenciones (SSTC 95/1986, 96/1990). Por tanto, deben respetarse los

criterios de la STC 13/1992, que sintetiza los supuestos que pueden darse, siendo aplicable en este caso el segundo supuesto, al que se refiere el fundamento jurídico 8 b) de dicha Sentencia. Por ello, reitera aquí cuanto dijo en el anterior conflicto positivo de competencia núm. 2.959/92.

A continuación, la representación autonómica analiza las Órdenes y la Resolución objeto de este procedimiento.

b) En cuanto a la Orden de 15 de abril de 1996, por la se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999, se pone de relieve que, según su artículo primero, constituyen actividades subvencionables «los proyectos de ámbito nacional o que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma que tengan por objeto la tecnificación o introducción de actividades tecnológicas que incidan en la mejora de la competitividad empresarial, ya sean proyectos de I+D turísticos o que supongan incorporación de nuevas tecnologías a productos existentes para la mejora en la eficiencia y racionalización de la gestión interna o externa de las empresas». Dichos proyectos deberán plantearse como sistemas integrales o globales para su aplicación en las empresas o con carácter general en el sector. También se destaca que la citada Orden invoca los apartados 13 y 15 del art. 149.1 C.E. como títulos habilitantes.

La representación autonómica descarta que la competencia estatal en materia de «investigación» pueda ser invocada en estas subvenciones, pues resulta en este caso forzada e improcedente. No se sostiene, en su opinión, la idea del «investigador turístico», como ya señaló en el conflicto núm. 2.959/92, pues constituye un mero «invento o ingenio» para justificar la centralización de la gestión de las ayudas. Así se pone de manifiesto al valorar los distintos objetos subvencionables que se relacionan en el propio artículo primero. Para rechazar este título competencial, acude también la Generalidad de Cataluña al criterio orgánico, ya que considera que el Ministerio de Comercio y Turismo no realiza actividad investigadora. En suma, la incorporación a las empresas turísticas de innovaciones tecnológicas, que constituye el objeto de las subvenciones, no constituyen «investigación» en sentido estricto.

Rechaza, asimismo, la representación de la Generalidad que la supraterritorialidad configure un criterio que conlleve la competencia estatal, como hace la Orden al destinar las subvenciones a los proyectos de ámbito supraautonómico, ya que, según el artículo segundo, los beneficiarios son pequeñas y medianas empresas turísticas que no dispondrán de muchos establecimientos dispersos en el territorio español. Pero, aunque así fuese, una Comunidad Autónoma no deja de tener competencia para fomentar la incorporación de redes informáticas u otras innovaciones a una agencia de viajes que tenga su sede en el territorio de aquélla por el hecho de que tales innovaciones afecten al conjunto de su gestión empresarial al tener sucursales en diversas partes del territorio nacional. Las dificultades que puedan surgir se obviarán mediante mecanismos de coordinación y cooperación. Es decir, la finalidad perseguida por las subvenciones debe alcanzarse «a tenor» del sistema constitucional de competencias, no «a pesar» de él. Así lo reconoció el Tribunal en su STC 106/1987, fundamento jurídico 4.º, según expuso también la representación autonómica en las alegaciones al conflicto 2.959/92, a lo cual procede remitirse. En conclusión, un fenómeno «pluricomunitario» no necesariamente es «supracomunitario» y, por ello, de competencia estatal.

También descarta que el art. 149.1.13 C.E. constituya el fundamento de la intervención centralizada del Estado, pues, ni material ni formalmente, responde la Orden al

concepto de bases. Formalmente, porque el Plan FUTURES no ha sido aprobado por norma con rango legal y porque, según la STC 213/1994, fundamento jurídico 10, la planificación general de la actividad económica «no es algo que, salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante Órdenes Ministeriales». Desde la perspectiva material, se regula con tal detalle el objeto de las ayudas, sus beneficiarios, cuantía y procedimiento, que no cabe modulación autonómica alguna.

Por lo expuesto, se impugnan los artículos primero, segundo y tercero. Mientras que los artículos cuarto, quinto y sexto se objetan por atribuir las funciones administrativas de gestión, concesión, pago y control a la Administración estatal.

c) En cuanto a la Orden de 25 de abril de 1996 por la que se establecen las subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa de la empresa turística española en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999, la Generalidad destaca que, según su artículo primero, las subvenciones tienen como finalidad financiar proyectos de internacionalización de empresas turísticas, tendentes a su instalación en mercados exteriores, promoviendo su acceso a concursos internacionales u otras acciones, destinándose las subvenciones a cubrir los costes de estudios de viabilidad de los proyectos, elaboración de anteproyectos, gastos de constitución y primer establecimiento, etc. También expone que la Orden cita en su preámbulo, exclusivamente, el art. 149.1.13 C.E. como título que justifica la competencia del Estado. Reproduce también aquí la representación autonómica lo ya expuesto en el caso de la Orden anterior sobre las insuficiencias formales y materiales del art. 149.1.13 C.E.

Alega, complementariamente, que la competencia estatal tampoco podría sustentarse en la materia «comercio exterior» (art. 149.1.10 C.E.), pues, aparte de que no se menciona expresamente dicho título competencial, el objeto inmediato de la subvención no lo constituyen los actos calificables como operaciones comerciales con el exterior, aunque puede hablarse de «comercio de intangibles». Asimismo, manifiesta que la internacionalización de las empresas turísticas es consustancial a su actividad. Si bien la Orden se refiere a la instalación de empresas y servicios turísticos en el exterior para captar turismo hacia España, en su opinión la dimensión del sector turístico en Cataluña sería imaginable si no captara y ofreciera sus servicios en Europa.

Por tanto, la Orden invade también las competencias de la Generalidad en materia de «turismo». Presentan esta tacha los artículos primero, segundo y tercero en la medida que impiden, por su excesivo detalle y minuciosidad, el ejercicio de las competencias normativas de la Generalidad. También lo hacen los artículos cuarto, quinto y sexto, al atribuir a órganos estatales las funciones de gestión, concesión, pago y control de las ayudas.

d) También se impugna la Orden de 25 de abril de 1996, por la que se establecen las subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

En este caso, se fomentan nuevos productos y ofertas turísticas, así como su promoción, especialmente aquellas que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma que se presenten de forma integrada para su comercialización. Su preámbulo prevé que la Orden se dicta al amparo del art. 149.1.13 C.E.

Rechaza la representación procesal de la Generalidad que la supraterritorialidad legitime la centralización absoluta de las ayudas, remitiendo a lo ya expuesto en las Ordenes anteriores sobre su virtualidad. Respecto a la

posibilidad de que pueda fundamentarse la centralización en razón a las circunstancias «excepcionales» contenidas en la doctrina constitucional sobre las subvenciones, tampoco tiene, en su opinión, apoyo, pues la Orden no justifica, como exige la doctrina constitucional, la excepción a la regla general de gestión descentralizada de las ayudas. Argumenta, a título de ejemplo, que si la promoción de nuevos productos, como la «ruta del románico» o el «Camino de Santiago», por su supraterritorialidad, desplaza las competencias turísticas de la Generalidad, se distorsionarían dichas competencias. Se impugnan, pues, los artículos primero, segundo y tercero por vulnerar las competencias normativas de la Generalidad en materia de turismo y los artículos cuarto, quinto y sexto por desconocer, asimismo, las correspondientes competencias autonómicas de gestión.

e) La impugnación se extiende, por último, a la Resolución de 19 de abril de 1996, del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), por la que se convoca la oferta pública de servicios para la mejora de la competitividad en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

Después de constatar que TURESPAÑA es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, cuyas funciones se relacionan en el art. 81 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, la Disposición final 6 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, y el Real Decreto 1693/1994, de 22 de julio, la Generalidad de Cataluña manifiesta que la antedicha Resolución de 19 de abril de 1996 prevé que TURESPAÑA realice actividades de prestación de servicios o asistencia técnica de carácter turístico a las empresas de este sector, con cargo a un programa de fomento estatal. Esta prestación de servicios, que no se circunscribe a las actuaciones de planificación o estudio propias de la competencia estatal, vulnera las competencias de la Generalidad en dicha materia, pues sólo la Administración de esta última puede desarrollar esta función en su territorio. Cita en su apoyo la STC 52/1994, fundamento jurídico 5.º, que declaró que cuando la Administración «actúe sometida al Derecho mercantil o civil no la exonera de su deber de respetar el orden constitucional de competencias ... los actos emanados de la Administración estatal deben circunscribirse al ámbito que el bloque de la constitucionalidad mantiene como competencia del Estado, y deben respetar los ámbitos que cada Estatuto de Autonomía ha atribuido a la competencia de la respectiva Comunidad Autónoma». Partiendo también de la STC 125/1984, fundamento jurídico 2.º, la representación autonómica se opone a la duplicidad de actuaciones que en materia turística tendría lugar en Cataluña en caso de consolidarse las previsiones de la Resolución impugnada, duplicidad que ha rechazado también la doctrina constitucional (SSTC 187/1988, fundamento jurídico 12; 13/1992, fundamento jurídico 7.º y 79/1992, fundamento jurídico 4.º).

Se objetan los artículos primero, por definir exhaustivamente el objeto y beneficiarios de la asistencia técnica, y segundo, por atribuir a TURESPAÑA las funciones administrativas precisas para la concesión de la prestación de servicios a los solicitantes, regulando el procedimiento de reconocimiento de dichas prestaciones.

Concluye la representación de la Generalidad sus alegaciones solicitando que la Sentencia que en su día se dicte declare que corresponden a aquélla las competencias controvertidas, debiendo ponerse a su disposición, previa distribución territorial, los fondos correspondientes a Cataluña.

7. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones correspondiente al conflicto positivo de competencia núm. 3.284/96 señala, en lo esencial, lo siguiente:

a) Desde una perspectiva general, discrepa de que en las Ordenes y en la Resolución objeto del conflicto haya que partir de la idea simplista de que resulta automáticamente aplicable la doctrina constitucional sobre las subvenciones en materia turística. El Plan FUTURES 1996-1999 fue aprobado por el Consejo de Ministros, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, y se caracteriza por dos notas: la supraterritorialidad de la acción prevista y la finalidad de estudio e investigación de los problemas derivados de un mercado especialmente competitivo. Sólo con carácter posterior a la definición de las soluciones que el Plan busca, se arbitrarán las mismas y se llevarán a la práctica. Por tanto, las medidas objeto del procedimiento no persiguen tanto la ejecución de un Plan, sino la obtención de datos para su diseño. De este modo, lo que está en cuestión es la competencia para planificar. Admite que si se tratara de la ejecución misma de un Plan diseñado en todos sus aspectos, podría alegarse el vaciamiento de la competencia autonómica, pero se trata realmente de una acción prospectiva previa a la acción planificadora, en la que están llamadas a colaborar las Comunidades Autónomas, y la cual se desarrollará mediante convenios de colaboración.

b) A continuación, analiza la Orden de 25 de abril de 1996, por la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999. Destaca, en primer lugar, que la supraterritorialidad es el elemento distintivo de estas ayudas, que tienen como objeto «los proyectos de ámbito nacional o que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma». De ello deriva que si se diera alguna ayuda contra tal determinación cabría interponer contra su concesión los recursos previstos en el ordenamiento jurídico. Por tanto, razona, el elemento supraterritorial es un elemento completamente esencial y descarta la distinción entre lo «supracomunitario» y lo «pluricomunitario», alegada de contrario.

El segundo elemento distintivo de las ayudas es que tienen por finalidad la tecnificación o introducción de innovaciones tecnológicas, lo que encuentra apoyo en el art. 149.1.15 C.E. No comparte los argumentos de la Generalidad de Cataluña, contrarios a la incidencia de este título competencial, ya que la investigación alcanza cualquier objetivo de conocimiento sistemático y no está determinada por un criterio de adscripción orgánica, como sostiene aquélla. El turismo es un fenómeno masivo pero que no se sustrae a la investigación y hallazgo de tecnologías que puedan facilitar, mejorando la calidad del producto, la docencia o la cualificación profesional. Por tanto, se está ante una acción investigadora que tiene como finalidad realizar la planificación misma. El «Plan marco» distingue entre éste y sus «Planes operativos», que desarrollan aquél. Las Ordenes impugnadas son actos preparatorios de estos verdaderos planes. En definitiva, el «Plan marco» perseguía objetivos generales, pero no excluye una ulterior planificación con un mayor grado de especificación, planificación que puede proyectarse ampliamente en el tiempo y no está sometida a una vigencia limitada, como se deduce de lo alegado por la representación autonómica.

Por último, rechaza la representación estatal que los beneficiarios de las ayudas sean, exclusivamente, las pequeñas y medianas empresas turísticas, pues también lo son las agrupaciones de empresas y las que no reúnan los caracteres de aquellas, aspectos estos que abundan, según el Abogado del Estado en la nota de «supraterritorialidad» que caracteriza a estas ayudas.

c) El Abogado del Estado, en relación con la Orden de 25 de abril de 1996 por la que se establecen las

subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999, comienza señalando que, en este caso, la medida de estímulo tiene la máxima relevancia y se desdibuja al carácter de actividad instrumental previa a la planificación. La proyección de la norma ya no es la supraterritorialidad sino algo diferente: la internacionalización de las empresas a través de la penetración en mercados exteriores.

Por tanto, la Orden se ampara en la competencia exclusiva del Estado en materia de «comercio exterior», pues no hay expresión mas propia del mismo que la representada por el emplazamiento en el extranjero de empresas dedicadas a la importación o exportación de productos, en este caso de los llamados servicios «intangibles».

d) En cuanto a la Orden de 25 de abril de 1996, por la que se establecen subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos, resalta la representación estatal que los proyectos subvencionables han de ser de ámbito nacional o que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma, que diseñen o desarrollen nuevos productos basados en la integración de la oferta turística que se desea potenciar, aunque esté dispersa o separada geográficamente.

Aceptando como adecuados los ejemplos expuestos de contrario por la Generalidad de Cataluña, manifiesta que las «rutas del románico o el «Camino de Santiago» presentan una connotación supraterritorial indudable que conllevan la aplicación del fundamento jurídico 8.º d) de la STC 13/1992, siendo necesaria la centralización de la gestión administrativa para asegurar la plena efectividad de la acción coordinada, pues ninguna Comunidad autónoma puede subvencionar tales productos turísticos, en la medida que atraviesan el territorio de varias Comunidades Autónomas.

e) Por último, el Abogado del Estado también sostiene que la Resolución de 19 de abril de 1996, del Instituto de Turismo de España, por la que se convoca oferta pública de servicios para la mejora de la competitividad en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES 1996-1999) ha sido dictada en el marco de las competencias del Estado y no conlleva invasión alguna de las competencias de la Generalidad de Cataluña.

Para la representación estatal carece de sentido que la Generalidad de Cataluña admita la existencia de TURESPAÑA en la medida en que se limite a realizar una labor planificadora o de estudio de la realidad turística, pero rechace la posibilidad de que realice actividades de prestación directa de servicios a los ciudadanos. Señala que, con ello, se manifiesta un círculo vicioso: el Estado podría estudiar y planificar la realidad turística pero no tomar contacto con la propia realidad, trasladando a la misma los resultados de las operaciones de estudio o investigación sobre las que es competente.

Para el Abogado del Estado, la respuesta se encuentra en la racionalidad de los medios empleados. Una intervención directa e intensa no justifica la experimentación, pero una intervención mínima sí lo haría.

La Resolución objetada se sitúa en este segundo caso, de modo que siendo la acción contractual controvertida modesta y mínima, cuyo fin es el mero trasvase de experiencias, no vulnera ninguna competencia de la Generalidad de Cataluña. Completa su argumentación indicando que cuando las acciones rebasan el marco expuesto, como es el caso de los programas de formación, las Comunidades Autónomas son llamadas para solicitar la realización de esos programas en su ámbito territorial, prestando su colaboración técnica e institucional para tal fin.

Concluye solicitando del Tribunal que la Sentencia declare que no se ha producido vulneración alguna de las competencias de la Generalidad de Cataluña.

8. Las alegaciones formuladas por la Generalidad de Cataluña en el conflicto positivo de competencia núm. 174/1997, trabado frente a dos Resoluciones de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, pueden sintetizarse del modo siguiente:

a) Tras constatar que el Gobierno de la Nación no contestó tampoco en este caso al previo requerimiento de incompetencia formulado, ex art. 63.1 LOTC, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, lo que denota la falta de argumentos del Gobierno para justificar su competencia, se indica que ambas Resoluciones reproducen el contenido de dos de las dos Órdenes de 25 de abril de 1996, también impugnadas (conflicto positivo núm. 3.284/96), limitándose a concretar el plazo de presentación de solicitudes y a realizar las necesarias adecuaciones derivadas de la reorganización administrativa estatal, ya que el Ministerio de Economía y Hacienda ha asumido las competencias estatales en materia de turismo.

Por tanto, las dos Resoluciones administrativas incurrir en las vulneraciones competenciales ya denunciadas respecto de las Órdenes que desarrollan, por lo que la representación autonómica remite a las alegaciones ya formuladas en el anterior conflicto, sin perjuicio de incorporar algunas precisiones complementarias.

b) Destaca la representación autonómica que se haya publicado el Real Decreto 2346/1996, de 8 de noviembre, por el que se establece un régimen de ayudas y se regula un sistema de gestión, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999. Este Real Decreto regula tres líneas de ayuda, en el marco del Plan FUTURES, cuya finalidad es financiar proyectos de formación, de tecnificación en empresas y de creación de nuevos productos turísticos. Aunque considera que su dimensión normativa pueda resultar excesiva, sin embargo, la estima respetuosa con las competencias de la Generalidad en materia turística, razón por la cual resalta la diferencia de planteamiento competencial entre el citado Real Decreto y las dos Órdenes de 19 de agosto de 1992 sobre las que se traba el primero de los conflictos ahora acumulados (núm. 2.959/92), lo que supone un reconocimiento tardío de la competencia autonómica.

c) La representación procesal de la Generalidad de Cataluña insiste de nuevo en sus argumentaciones anteriores respecto a tres cuestiones que afectan a las Resoluciones de 2 de septiembre de 1996 sobre las que se anuda este último conflicto de competencias: la incardinación en la materia «investigación», el carácter supraautonómico de los proyectos subvencionables y la incidencia del título «comercio exterior».

Respecto a la incidencia de la competencia estatal sobre «investigación», insiste en que no resulta procedente, habida cuenta de la dimensión económica de los fines perseguidos y de la mera implantación de innovaciones tecnológicas en las empresas turísticas, que asimismo se pretende. Tal operación de encuadramiento desnaturaliza la regla 15 del art. 149.1 C.E., al convertirla en un título horizontal que operaría sobre cualquier materia, desplazando al título habilitante correspondiente.

Sobre la supraterritorialidad de los proyectos, sostiene que es un simple recurso retórico que no justifica la centralización de las ayudas. Así, argumenta que el carácter especialmente subvencionable de la implantación de sistemas de seguridad en establecimientos turísticos, su adaptabilidad a las necesidades de grupos sociales con disfuncionalidad, la gestión del agua o la depuración

de residuos, no avalan que dichos proyectos se implanten de forma integral y global en el conjunto del territorio nacional. Reproduce la argumentación respecto a los sistemas de seguridad contra incendios o contra robos.

En cuanto a la posible incidencia del título «comercio exterior» en la Resolución que convoca subvenciones dirigidas a la internacionalización de la empresa turística española, la representación autonómica lo rechaza. Indica que la Orden de 25 de abril de 1996, que aquélla desarrolla, sólo invoca el art. 149.1.13 C.E., siendo además improcedente establecer dicha conexión en razón al objeto de las actividades que se financian (costes de proyectos, estudios de viabilidad, gastos de instalación, etc.). En concordancia con lo ya razonado en los conflictos previos y acumulados con éste, insiste en destacar que la naturaleza de la materia turística es consustancial con la promoción turística en el exterior, único ámbito afectado y que forma parte de la propia materia «turismo».

Tras todo lo expuesto, concluye solicitando que la sentencia que se dicte reconozca que ambas Resoluciones vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña, por lo que los fondos correspondientes, tras su territorialización deben ponerse a su disposición.

9. El Abogado del Estado se opone a la demanda en el conflicto de competencia núm. 174/1997, con base en los siguientes argumentos:

a) Dada la conexión existente entre este conflicto y los conflictos núms. 2.959/92 y 3284/1996, remite también a lo ya alegado en los mismos para evitar reiteraciones, máxime cuando las dos Resoluciones ahora impugnadas desarrollan, en parte, dos Órdenes de 25 de abril de 1996, que han resultado impugnadas y se incluyen en el segundo de los conflictos citados.

b) En relación con la Resolución de 2 de noviembre de 1996, en la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística, destaca que concurren tres elementos cuya relevancia debe ponderarse: el objetivo tecnológico, el ámbito supraterritorial de los proyectos y el ámbito del turismo a que se refieren las ayudas.

En su opinión prevalecen los dos primeros sobre el del ámbito turístico propiamente dicho. La dimensión tecnológica determina su encuadramiento en el art. 149.1.15 C.E., relativo a la materia «investigación», la cual es susceptible de incidir y prevalecer, según las SSTC 53/1988 y 90/1992 sobre cualquier materia pues, en caso contrario, quedaría desvirtuada.

En el mismo sentido opera el carácter supraterritorial de los proyectos, que imposibilita la gestión administrativa de las subvenciones por parte de las Comunidades Autónomas e impone que la misma la realice el Estado.

c) En cuanto a la Resolución de 2 de septiembre de 1996 por la que se establecen subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española, insiste también en los mismos argumentos formulados en el conflicto precedente, es decir, en que la materia que resulta específicamente afectada es la «comercio exterior», de exclusiva competencia del Estado, según el art. 149.1.10 C.E., ya que se fomentan aspectos relativos a la instalación de empresas turísticas en mercados exteriores, con el fin de captar turismo hacia España. Cita en su apoyo la STC 125/1984.

d) Por último rechaza que el Real Decreto 2346/1996, que establece un régimen de ayudas en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999, constituya, como sostiene la representación de la Generalidad, un reconocimiento de la competencia autonómica, ya que no afecta a las decisiones anteriormente tomadas ni impide que en el futuro se adopten otras distintas. De otro lado, argumenta que dicho Real Decreto se circunscribe a la formación, tec-

nificación e innovación, no afectando su regulación a la promoción de la internacionalización de la empresa.

10. Por providencia de 20 de diciembre de 1999, se señaló el día 21 para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En los presentes conflictos positivos de competencia acumulados, núms. 2.959/92, 3.284/96 y 174/97, promovidos todos ellos por la Generalidad de Cataluña, se debate, una vez más, la adecuación al orden constitucional de competencias de ocho normas estatales, que regulan el otorgamiento de subvenciones incardinadas en el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), correspondiendo dichas subvenciones, unas de ellas, al período 1992-1995 y, las otras, al de 1996-1999.

En concreto, las disposiciones y resoluciones sobre las que se traban estos conflictos son las siguientes:

Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas de acuerdo con el Plan marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES).

Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos a las pequeñas y medianas empresas y entidades turísticas para la realización de acciones de promoción de la oferta turística española de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES).

Orden de 25 de abril de 1996, del Ministerio de Comercio y Turismo, por la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

Orden de 25 de abril de 1996, del Ministerio de Comercio y Turismo, por la que se establecen las subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

Orden de 25 de abril de 1996, del Ministerio de Comercio y Turismo, por la que se establecen subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

Resolución de 19 de abril de 1996, del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), por la que se convoca la oferta pública de servicios para la competitividad en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Plan FUTURES 1996-1999.

Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996, en la que se establecen las subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística.

Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996, en la que se establecen subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999.

2. Para situar esta controversia en su contexto, debemos comenzar indicando que el día 13 de noviembre de 1991 fue aprobado, por el Pleno del Congreso de los Diputados, el Dictamen de la Comisión de Indus-

tria, Obras Públicas y Servicios correspondientes al Informe elaborado por la Ponencia para el Análisis de la situación actual del Turismo en España, Dictamen que fue publicado en el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados» del día 18 de noviembre de 1991.

El Dictamen así aprobado contiene un detallado análisis sobre el turismo español en aquella coyuntura, valorando sus diversos elementos (indicadores macroeconómicos, recursos, infraestructuras, equipamiento, servicios, sistema empresarial, etc.). En sus Conclusiones, se resalta «el peso del sector turístico en la economía española», habida cuenta de la incidencia del mismo «en el Producto Interior Bruto de España, 9 por 100, en el mantenimiento de creación de puestos de trabajo, 11 por 100, en la participación de ingresos por la exportación comercial, 33 por 100, o en su importancia a la hora de cubrir el déficit comercial de España, 57 por 100».

Entre sus Propuestas de Resolución, la Ponencia «propone a las Administraciones Públicas competentes en cada caso» diversas resoluciones, entre ellas un «Plan de mejora de la competitividad turística» que incluya, entre otras acciones, las siguientes: incentivos para crear y desarrollar un sistema de calidad del producto turístico; un plan de formación y reciclaje de los trabajadores cuadros y directivos del sector turístico; la introducción de procedimientos innovadores de la gestión hotelera, de la comercialización de la oferta turística y de la calidad de las instalaciones; y el desarrollo de sistemas de información sobre la oferta y mercados turísticos.

Tras ello, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó, el día 6 de febrero de 1992, el Plan marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), con vigencia para el período 1992-1995. A su terminación, ha sido aprobado un nuevo Plan FUTURES para el período 1996-1999.

Las Órdenes y Resoluciones objeto de los conflictos acumulados, que ahora analizamos, tienen como finalidad el cumplimiento de las actuaciones previstas en ambos Planes, debiéndose valorar si resultan respetuosas o no con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3. La representación procesal de la Generalidad de Cataluña considera que las disposiciones impugnadas tienen como finalidad promover la modernización y desarrollo del sector turístico, promoción que pretende alcanzarse mediante un sistema de subvenciones tendentes al cumplimiento de los distintos objetivos del Plan FUTURES. Como consecuencia de ello, incardina dichas subvenciones en la materia «turismo», en la cual corresponde a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva (art. 9.12 E.A.C.). Matiza, no obstante, el carácter exclusivo de tal competencia, admitiendo que, conforme a la doctrina de este Tribunal en relación con las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 C.E.), el Estado tiene una competencia de «dirección» de los distintos sectores y subsectores de la economía, siempre que las medidas tengan la suficiente relevancia económica, lo que no se discute en este caso.

Correlativamente, señala que también incide en estas disposiciones de naturaleza subvencional la competencia de la Generalidad sobre «planificación de la actividad económica en Cataluña», asimismo de carácter exclusivo, si bien debe ejercerse «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, ... en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (art. 12.1.1 E.A.C.).

Expuesto el marco de distribución de competencias en materia de turismo, la representación autonómica

añade que el mismo no sufre alteración alguna por el hecho de que las normas estatales regulen acciones específicas de fomento mediante el otorgamiento de subvenciones. Así se desprende de la reiterada doctrina constitucional ya existente, recopilada en la STC 13/1992 y mantenida después por la jurisprudencia posterior, que la cita repetidamente. En el fundamento jurídico 8.º de dicha Sentencia se razona que la diversa gama de subvenciones existentes, pueden reconducirse a cuatro supuestos, siendo de aplicación en este caso la doctrina del apartado b) del citado fundamento jurídico 8.º: el Estado puede regular con carácter básico las finalidades, objetivos o acciones subvencionables, territorializando los fondos destinados para ello entre las Comunidades Autónomas, a fin de que éstas desarrollen aquella normativa básica y realicen la gestión administrativa necesaria para el otorgamiento de las subvenciones. Las normas impugnadas, al imposibilitar su desarrollo normativo por la Generalidad y al centralizar la gestión de las ayudas, vulneran, en su criterio, sus competencias.

También desde otra perspectiva se opone la representación autonómica a las normas estatales objeto de este procedimiento. Se trata del incumplimiento de las exigencias formales de las bases, en este caso, del rango normativo, ya que la planificación general de la actividad económica «no es algo que salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante Ordenes ministeriales» (STC 213/1994, fundamento jurídico 10).

4. Por su parte, el Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas invadan las competencias de la Generalidad de Cataluña. Indica que la representación autonómica realiza una interpretación sesgada de la jurisprudencia constitucional sobre las subvenciones, pues en la misma y, específicamente, en la STC 13/1992, se contienen otros criterios diferentes a los esgrimidos por aquélla, que permiten deducir que el Estado ha actuado en el ámbito de sus propia competencias.

A tal fin, emplea varios argumentos. Así, en primer lugar, que la propia STC 13/1992 también se refiere al supuesto de que, cuando concurren determinadas circunstancias excepcionales, como son asegurar la igualdad de las percepciones de los destinatarios, garantizar la aplicación de las medidas o evitar el agotamiento de los fondos presupuestarios, el Estado puede gestionar las subvenciones, aunque su competencia en la materia se limite al establecimiento de la normativa básica, como es el caso.

También razona que en las presentes subvenciones, aunque las mismas persigan fines específicos en el ámbito del turismo, concurren otras competencias o circunstancias que legitiman la acción del Estado. Así, algunas líneas de ayuda se refieren a la promoción exterior del turismo, ámbito específico que, en razón a la importancia económica del mismo, se conecta con el «comercio exterior» (art. 149.1.10 C.E.). Otras subvenciones, en la medida que promueven la innovación tecnológica en este sector, se incardinan en la competencia estatal en materia de «investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.). Otras, en fin, por su propia naturaleza, presentan una dimensión supraautonómica que impide la gestión autonómica.

Además de los argumentos expuestos, el Abogado del Estado emplea otra línea argumental diferente y considera que las subvenciones objeto de este litigio no constituyen, en sentido estricto, medidas de aplicación del Plan FUTURES, sino actuaciones de simple planificación, previstas en el citado Plan, y, por tanto, de competencia estatal; las cuales, una vez materializadas, posibilitarán el ejercicio concreto de medidas de aplicación de la planificación previa, de modo que, en éstas, puedan efectivamente las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias en la materia turística.

5. Una vez que han quedado expuestas sintéticamente las posiciones de las partes, antes de entrar a valorarlas debemos ponderar la incidencia que en los presentes conflictos acumulados de competencia pudiera tener el hecho de que la representación procesal de la Generalidad de Cataluña haya alegado que la publicación del Real Decreto 2346/1996, de 8 de noviembre, por el que se establece un régimen de ayudas y se regula un sistema de gestión, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999, al establecer la gestión autonómica respecto de unas ayudas que guardan indudable conexión material con las que constituyen el objeto de estos conflictos, realiza un reconocimiento tardío de las competencias de gestión que reivindica la Generalidad de Cataluña.

Sin embargo, el Abogado del Estado discrepa de esta interpretación. En su opinión, el Real Decreto 2346/1996, aunque regula un conjunto de medidas dentro del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999, no supone un cambio de orientación del sistema de gestión de las subvenciones controvertidas, sino que «desarrolla en una determinada dirección parte de la actividad de promoción del turismo», por lo que «ni afecta a las resoluciones tomadas anteriormente ni impide que en el futuro se dicten nuevas disposiciones ... con orientaciones distintas». Considera que dicho Real Decreto ha optado por un ámbito promocional que es exclusivamente autonómico, lo que justifica que prevea la descentralización en la gestión de las subvenciones que regula. En suma, para la representación estatal el Real Decreto 2346/1996 «no afecta a la virtualidad de las Órdenes y resoluciones objeto de los diversos conflictos».

Partiendo de esta posición del Abogado del Estado, que hace innecesaria la apertura de la vía del art. 84 LOTC, es claro que las controversias planteadas mantienen su subsistencia y reclaman una decisión sobre el fondo (SSTC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993 y 155/1996, entre otras).

6. Han quedado expuestas las posiciones más generales de las partes enfrentadas en estos conflictos, posiciones que se complementan con otros argumentos, singularizados para cada línea subvencional, y que serán expuestos en el momento del análisis de la subvención de que se trate. Tratándose de una discusión de naturaleza competencial así centrada, debemos recordar que en relación con las subvenciones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado, tendentes a la aplicación de políticas sectoriales concretas, este Tribunal ha dictado ya numerosas resoluciones que contienen una doctrina que, en su momento, se recogió en la STC 13/1992 y que, de nuevo, constituirá el canon de decisión en estos procedimientos acumulados. Los criterios a tener en cuenta son los siguientes:

a) En primer lugar, hemos venido insistiendo en que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado», o, lo que es lo mismo, «que el Estado ... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (STC 13/1992, fundamentos jurídicos 4.º y 6.º).

b) También «conviene recordar ... que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público ... que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente para cubrir las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

c) Por tanto, las diversas «instancias territoriales» ejercerán sobre las subvenciones las competencias que

tienen atribuidas, de modo que «si estas instancias son exclusivamente estatales, por ser también de competencia exclusiva del Estado la materia o sector de la actividad pública, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, tal materia o sector corresponden en uno u otro grado a las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias», pues, de no ser así, «el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

d) Por tanto, en caso de que la materia directamente implicada sea de la exclusiva competencia estatal, el Estado podrá regular y gestionar completamente las subvenciones correspondientes. Por el contrario, cuando las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre la materia objeto de la subvención, el fundamento jurídico 8.º de la STC 13/1992 sintetiza los cuatro supuestos que pueden darse, según el alcance e intensidad de las competencias autonómicas, sin que sea necesario aún hacer referencia al supuesto que resultaría de aplicación a estos conflictos.

7. Tras ello, el primer paso que debemos dar para la resolución de la controversia, ha de ser el del encuadramiento de estas subvenciones en la materia pertinente desde la perspectiva de la distribución de competencias.

De los diversos títulos competenciales invocados por las partes y recogidos en el fundamento jurídico 3.º, interesa centrarse, con carácter preliminar, en el art. 149.1.13 C.E., ya que el Abogado del Estado sostiene la aplicación de este precepto desde una doble perspectiva y con un alcance distinto para cada una de ellas.

La primera perspectiva es la de que las Órdenes y Resoluciones impugnadas son normas de ordenación económica del sector turístico que regulan las medidas de aplicación efectiva del Plan FUTURES a fin de reformar dicho sector. La regulación completa de las subvenciones y la centralización en la gestión se justifican por concurrir las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional. Nada hay que oponer a este planteamiento, previsto, efectivamente, en nuestra doctrina [por todas, STC 13/1992, fundamento jurídico 8.ºd)], si bien su virtualidad se valorará en el análisis concreto de las subvenciones impugnadas.

La segunda perspectiva con la que el Abogado del Estado emplea el art. 149.1.13 en estos conflictos es la de que las subvenciones no constituyen aún aplicación del Plan FUTURES, sino acción previa de carácter planificador para que, con posterioridad, se puedan poner en marcha las medidas ordenadoras concretas para la modernización del sector turístico. Este planteamiento no puede aceptarse. Y ello, porque la labor planificadora, por su propia naturaleza, aunque conlleve el contacto con la realidad del sector afectado, no supone aún la puesta en marcha de mecanismos de incidencia en dicho sector para promover su transformación. No es este el supuesto en que nos encontramos. De la mera lectura de las normas impugnadas se deduce que contienen medidas tendentes al logro de la transformación y modernización del sector turístico español, bien sea mediante la promoción de nuevos productos, la tecnificación de la empresa, su proyección exterior, etc. Además, tales acciones, dirigidas a la transformación del sector, son las que el Informe elaborado por la Ponencia para el Análisis de la Situación Actual del Turismo en España, aconseja, en sus Conclusiones, que deben acometerse para la eficaz transformación de dicho sector y que, efectivamente, recogen los dos Planes FUTURES como medidas concretas a realizar. Consecuentemente, no estamos

en una fase previa, de carácter planificador y, por ello, de exclusiva competencia estatal, sino en una fase posterior, de aplicación efectiva de las medidas de carácter planificador, contenidas en el Plan FUTURES y diversificadas en el mismo a través de programas concretos. Por ello, debemos descartar la naturaleza de previas medidas planificadoras de las normas sobre las que se traban estos conflictos, confirmando que constituyen medidas tendentes a alcanzar los fines previstos en el Plan FUTURES. En suma, en la medida que constituyen programas concretos dirigidos a modernizar el sector turístico y conllevan la centralización de las medidas previstas a tal fin, sólo los analizaremos en relación con la primera alternativa mencionada: es decir, valorando si, en virtud de las circunstancias excepcionales que en estos supuestos puedan existir, resulta conforme con el orden constitucional de competencias que el Estado, al amparo del art. 149.1.13 C.E., centralice toda la función ejecutiva en estas ayudas.

En conclusión, de lo expuesto se deriva que en este procedimiento concurren diversos títulos competenciales: el de «turismo», alegado por la Generalidad de Cataluña, y los de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», «comercio exterior», y «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica», alegados por el Abogado del Estado. Tendremos que determinar cuál de ellos resulta prevalente.

8. Antes de enfrentarnos al examen de las distintas líneas de ayuda, resta por hacer una precisión. La representación de la Generalidad de Cataluña ha planteado que las Órdenes ministeriales y las Resoluciones impugnadas, además de conculcar materialmente sus competencias en materia de «turismo», carecen de los requisitos formales exigidos para su validez por la doctrina constitucional. Habiendo sido dictadas dichas Órdenes y Resoluciones al amparo del art. 149.1.13 C.E., deberían, en su opinión, cumplir las formalidades exigibles a toda normativa básica, es decir, contenerse en normas con rango legal o, al menos, de Decreto.

Desde la STC 69/1988, fundamento jurídico 5.º, hemos venido insistiendo en que el control de la normativa básica exige valorar en la misma una doble esfera, material y formal. La primera, responde a la necesaria «evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas». La segunda, trata de «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura».

A la dimensión formal de la normativa básica «atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará ... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas». También precisamos que «como excepción a dicho principio de ley formal ... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases».

Como complemento de esta doctrina, asimismo hemos declarado en la STC 213/1994 que no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley y al Real Decreto, que, de ordinario han de cobijarlas. En este sentido, en la citada resolución dijimos que «la planificación general de la actividad eco-

nómica, en efecto, no es algo que, salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante Órdenes ministeriales», concluyendo, respecto a la norma subvencional entonces analizada, que «(los objetivos de las inversiones, la cuantía de las ayudas, el procedimiento o gestión de las mismas, no son materias tan coyunturales o incluso efímeras que sólo una Orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente», pues «cuando el Estado se apoya en su título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica frente a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo» (STC 213/1994, fundamento jurídico 10).

9. Si bien las Órdenes Ministeriales sobre las que se traba la controversia, por su rango normativo, no se avienen con la doctrina expuesta sobre la dimensión formal de las normas básicas, en este caso concurren ciertas circunstancias específicas que no pueden ser ignoradas. De un lado se patentiza que, aunque no exista la cobertura legal que, en principio, es exigible a las bases, lo cierto es que las Cortes se han pronunciado al respecto, puesto que fue precisamente el Pleno del Congreso de los Diputados quien aprobó en su día el Dictamen de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios correspondiente al Informe de la Ponencia para el Análisis de la situación actual del Turismo en España, que contiene un diagnóstico detallado sobre este sector en el año 1991 y enuncia en sus conclusiones las medidas que han de adoptarse por parte de las Administraciones competentes a través de un «Plan de mejora de la competitividad turística». La aplicación de la decisión del Congreso de los Diputados se llevó a cabo mediante el llamado Plan FUTURES, que se extendió hasta 1995 y fue aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el día 6 de febrero de 1992. Una vez culminado el Plan, el Gobierno aprobó un segundo Plan FUTURES para el período 1996-1999. En ambos Planes se concretan, pues, las medidas de ordenación del sector turístico que han de ponerse en práctica, las cuales se contienen en las Órdenes que constituyen el objeto de estos procedimientos acumulados.

Pues bien, teniendo en cuenta las razones excepcionales que concurren en este caso, donde, como hemos visto, ha tenido lugar la intervención directa del Congreso de los Diputados instando a la elaboración del Plan y, posteriormente, su efectiva aprobación por el propio Gobierno de la Nación, hemos de considerar que se cumplen los requisitos formales de las bases, no produciéndose tampoco reformulación de las mismas a través de sucesivas normas de diferente jerarquía normativa, ya que, en puridad, las bases se contienen en las Órdenes que aplican los Planes aprobados por el Gobierno. En cuanto a las Resoluciones que también se controvierten en estos conflictos acumulados, en la medida en que, simplemente, realizan la convocatoria anual y no incorporan prescripciones adicionales a las contenidas en las Órdenes ministeriales respecto a las condiciones de obtención de las ayudas, sino tan sólo de orden procedimental, no contravienen tampoco el principio de no reformulación sucesiva de la normativa básica.

Lo cual no prejuzga la operación de deslinde material de todas las normas impugnadas que habremos de acometer, puesto que, habiéndose alegado por el Abogado del Estado, además de la «ordenación» y «dirección» básicas del sector turístico, otros títulos competenciales, como son el «comercio exterior» o el «fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica», deberemos primero determinar el encuadramiento competencial de cada línea subvencional y, tras esta operación, proceder a la ponderación del carácter material-

mente básico de las que puedan resultar incardinadas en el art. 149.1.13 C.E.

10. Examinaremos, en primer lugar, las «acciones de promoción e información de la oferta turística». Las mismas se regulan en la Orden de 19 de agosto de 1992 por la que se conceden incentivos a las pequeñas y medianas empresas y entidades turísticas para la realización de acciones de promoción de la oferta turística española, de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES).

Las ayudas reguladas en esta Orden tienen como objeto cualquiera de los siguientes (art. 2):

Estudios de investigación de mercados emisores.
Adquisición de espacios en sistemas integrales de información y comercialización.

Adquisición de espacios publicitarios en medios de comunicación.

Gastos ocasionados por la creación y registro de marcas.

Creación de redes de distribución.

La representación autonómica considera que estas ayudas se inscriben en la materia «turismo». De acuerdo con las competencias de la Generalidad en esta materia (art. 9.1.2 E.A.C.) y sin discutir las competencias del Estado para establecer las finalidades que resultan financierables, en razón a su competencia para «dirigir» y «ordenar» el sector turístico (art. 149.1.13 C.E.), señala que la citada Orden vulnera sus competencias normativas, en cuanto que impide la regulación complementaria por su carácter exhaustivo, y de gestión, al centralizar la tramitación, resolución, pago y control de las subvenciones, siendo irrelevantes las funciones ejecutivas que se reconocen a la Generalidad: recepción de solicitudes (art. 5) y valoración previa de las mismas, esto es, anterior a la resolución centralizada (art. 7.3). Por ello, la Orden contravendría los criterios contenidos en el fundamento jurídico 8.º b) de la STC 13/1992, que reconoce la titularidad autonómica sobre ambas competencias, normativas y de ejecución.

Para el Abogado del Estado, los diversos objetos financierables se corresponden con los objetivos del Plan FUTURES y se han adoptado en concordancia con las competencias de planificación y coordinación económica del sector turístico (art. 149.1.13 C.E.). Su grado de detalle en la regulación responde a la necesidad de potenciar aspectos concretos, pues, en caso contrario, el Plan carecería de virtualidad y eficacia. En cuanto a la centralización de la gestión administrativa de las subvenciones, razona que resulta también imprescindible, pues se trata de reestructurar el sector turístico, lo que exige un ajuste muy alto entre la medida y su ejecución, reclamándose la unidad de criterio al respecto y una elevada discrecionalidad para financiar las solicitudes más adecuadas. Por ello, resultaría de aplicación en este caso la doctrina del fundamento jurídico 8.º d) de la STC 13/1992, que legitima la centralización de las medidas.

11. En este caso, pues, las partes no discrepan respecto al encuadramiento material de las subvenciones, pues ambas sostienen que son propias de la materia «turismo». La Generalidad acepta, incluso, que las finalidades objeto de financiación puedan ser reguladas por el Estado, en razón a sus competencias de ordenación y dirección de dicho sector turístico. A su juicio, las subvenciones turísticas son reconducibles, en principio, desde la perspectiva competencial, al segundo supuesto descrito en el fundamento jurídico 8.º b) de la STC 13/1992:

«El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia,

aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.»

Sin embargo, el Abogado del Estado considera que la peculiaridad de estas subvenciones conlleva que resulte procedente la aplicación de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8.º d) de la misma Sentencia:

«El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada de la medida de fomento de que se trate.»

Para resolver la discrepancia así planteada, procede enjuiciar, en primer lugar, los aspectos normativos de la Orden de 19 de agosto de 1992. Pues bien, como se establece en la STC 13/1992 que se acaba de citar y se reitera entre otras en la STC 202/1992 (fundamento jurídico 6.º), en este ámbito al Estado le corresponde ex art. 149.1.13 C.E. la especificación del destino de la subvención y la regulación de sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica pero siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención y para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación. Partiendo de esta premisa y teniendo en cuenta, como señala el Abogado del Estado, los muy parcos razonamientos aportados por la Generalidad de Cataluña

para justificar la excesiva concreción de los preceptos controvertidos, debemos concluir que los arts. 1 a 3 de esta Orden, que se refieren a los beneficiarios, objeto de las ayudas y cuantía poseen un grado de concreción que no excede del que corresponde a la referida competencia estatal. Por el contrario el art. 4 que contiene los criterios de valoración de las propuestas para las que se solicita subvención, desborda el ámbito de la competencia estatal por su excesivo detalle y concreción.

En cuanto a los restantes preceptos, artículos 5 a 13, se refieren a las distintas fases de la tramitación administrativa de las subvenciones (solicitudes, plazo de presentación, tramitación, resolución, pago y justificación), además de la remisión general a la normativa contenida en los artículos 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria y a su entrada en vigor.

Antes de ponderar estos preceptos, hay que hacer una precisión. Aunque de los arts. 7 y 9 se desprende que las ayudas pueden ser financiadas, además de por el Estado, por las Comunidades Autónomas, la controversia se ciñe exclusivamente a las ayudas financiadas por el Estado y a este extremo habremos de atenernos. Hecha tal precisión, de su lectura se extrae que toda la tramitación administrativa de las ayudas financiadas por el Estado, salvo la recepción de las solicitudes y la emisión de un informe autonómico en caso de valoración favorable a la concesión, se encuentra centralizada, constituyendo tal centralización el objeto litigioso, precisamente.

Las razones alegadas por el Abogado del Estado para justificar la centralización no pueden compartirse. El objeto de las ayudas, antes reproducido, se endereza a la consecución de actividades típicamente promocionales en materia turística que se integran en el ámbito ordinario de la competencia autonómica. Los estudios de investigación de mercados, la adquisición de espacios en medios de comunicación o en sistemas integrales de información, la atención a los gastos de creación y registro de marcas o de redes de distribución, no contienen elemento alguno que exija la gestión centralizada.

La Orden, tampoco contiene, en fin, justificación alguna sobre la centralización de la gestión, lo cual es una exigencia material, y no sólo formal, que no puede obviarse, pues debe ser valorada por este Tribunal si se pretende que la gestión administrativa que en materias como ésta debe corresponder como regla general a las Comunidades Autónomas, corresponda legítimamente al Estado [STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º d)]. Por tanto, desde el punto de vista material, los artículos 5 a 10 también vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña, al regular y atribuir a órganos estatales la totalidad de la gestión administrativa de las subvenciones, pues, como ya hemos declarado para supuestos en los que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias normativas y de gestión, como en este caso, las «prescripciones complementarias, de tipo organizativo y procedimental» necesarias para la aplicación de la normativa subvencional corresponde a la Comunidad Autónoma competente para su concesión, máxime cuando ello no conlleva «la regulación sustantiva de las ayudas, de su cuantía y condiciones de otorgamiento» [STC 79/1992, fundamento jurídico 6.º G)].

En cuanto a los Anexos, ya hemos declarado en varias ocasiones que no son básicos los modelos normalizados de solicitud [SSTC 102/1995, fundamento jurídico 4.º H); 194/1994, fundamento jurídico 5.º y 70/1997, fundamento jurídico 4.º).

12. La segunda línea de subvenciones objeto de nuestro análisis será la dirigida a la «mejora de la competitividad» de las empresas turísticas. Se regula en la Orden de 19 de agosto de 1992 por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las

pequeñas y medianas empresas turísticas, de acuerdo con el Plan marco de competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES).

Queda, por ahora, fuera del análisis el art. 2, apartados 4 (innovación turística y fortalecimiento del tejido empresarial) y 5 (nuevos productos), cuyas líneas de ayuda serán valoradas en otro momento, en congruencia con su contenido y finalidad.

Por tanto, examinaremos las subvenciones reguladas en el art. 2.1, 2, 3 y 6. Según el art. 2, primer párrafo, tienen como objeto:

El diagnóstico y análisis de empresas, productos y destinos turísticos.

La cualificación y formación de recursos humanos. La mejora y promoción de la calidad.

La sensibilización y difusión del Plan Marco.

En este caso, las partes sostienen sus respectivas competencias con los mismos argumentos que en la Orden anterior. Es decir, para la Generalidad de Cataluña se trata de subvenciones en materia de turismo, por lo que, de acuerdo con la doctrina de la STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º b), es competente para su desarrollo legislativo y ejecución, debiendo disponer de los fondos que le correspondan, una vez realizada la correspondiente distribución territorial de los mismos. Para el Abogado del Estado, estas subvenciones constituyen medidas de ordenación del sector turístico que reclaman su ejecución centralizada por darse las circunstancias excepcionales exigidas por la STC 13/1992, en fundamento jurídico 8.º d).

Valorando la Orden de 19 de agosto de 1992 en su perspectiva material, debemos también aquí reiterar que los arts. 1 (beneficiarios y ámbito temporal), 2 (objeto de la subvención), 3 (modernización y excelencia turística), y 4 (cuantía de las subvenciones), tienen un contenido genérico acorde con el alcance propio de la competencia que en esta materia corresponde al Estado ex art. 149.1.13 C.E. Por el contrario, el art. 5, que contiene otros criterios que completan el objeto de la subvención regulado en el art. 2, vulnera la competencia normativa de la Generalidad por su grado de detalle, según hemos razonado en el fundamento jurídico 11.

En cuanto a los arts. 6 a 11, que regulan el procedimiento y la ejecución centralizada de estas ayudas, no pueden considerarse materialmente básicos, pues no concurren las circunstancias excepcionales exigibles para ello y a las que hace referencia el fundamento jurídico 8.º d) de la STC 13/1992. La finalidad u objeto de las ayudas es la mejora de la competitividad de la empresa turística, mediante diversas fórmulas: el diagnóstico y análisis de las empresas, valorando sus diversas áreas funcionales y la promoción de fórmulas; la cualificación y formación de recursos humanos; y la realización de campañas, congresos, etc., de difusión del Plan FUTURES.

Todos estos objetivos son estrictamente turísticos, siendo destinatarios de las ayudas las pequeñas y medianas empresas turísticas, personas físicas y entidades (art. 1), respecto de las cuales debe ser la Administración de la Generalidad quien, en principio, gestione aquéllas. Debemos ratificar lo ya expuesto en el anterior fundamento jurídico 11: que las agrupaciones de empresas, en supuestos de supraterritorialidad, puedan resultar beneficiarias también de las ayudas, no supone quebranto del principio antedicho, ya que el mero enunciado de las mismas, entre los restantes destinatarios, no atrae hacia el Estado la competencia de gestión, máxime cuando cabe establecer los puntos de conexión necesarios para que se realice la gestión autonómica o, alternativamente, justificar su improcedencia para mantener la gestión centralizada.

Lo expuesto queda confirmado también al ponderar los criterios (art. 5) que han de tenerse en cuenta para otorgar las ayudas. Prácticamente todos ellos (grado de apoyo recibido, contribución a la preservación del medio ambiente y de la herencia cultural, interés técnico del proyecto, etc.) tienen una dimensión exclusivamente intraautonómica que no justifica la intervención estatal. Incluso el criterio relativo al «carácter interregional o transnacional del proyecto» no conlleva otra cosa más que su posible difusión en esos ámbitos. Por lo demás, como antes también se dijo, la existencia de criterios, al reducir la discrecionalidad e intensificar la conexión con el objeto perseguido, hace más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones. Por todo lo razonado, los arts. 6 a 11 no son materialmente básicos; ni tampoco lo es el Anexo, por lo ya indicado en el anterior fundamento jurídico 11.

13. Corresponde ahora analizar las subvenciones a la «tecnificación e innovación tecnológica». Estas subvenciones se regulan en el art. 2.4, a), b), c) y d) de la Orden de 19 de agosto de 1992, sobre «mejora de la competitividad» de las empresas turísticas, que se acaba de estudiar, y en la Orden de 25 de abril de 1996, por la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1966-1969. También se incluye en este bloque, en la medida que desarrolla la Orden anterior, la Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, por la que convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996 en la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999.

El objeto de estas subvenciones, previsto en el art. 2.4, a), b), c) y d) de la Orden de 19 de agosto de 1992, puede ser cualquiera de los siguientes:

Creación de infraestructura técnica de innovación; desarrollo de herramientas tecnológicas aplicadas a nuevos productos; acuerdos de colaboración entre empresas, etc.

Diseño y desarrollo de productos turísticos con alto contenido tecnológico; proyectos de I+D turísticos que incidan en la mejora de la competitividad empresarial.

Análisis de viabilidad, anteproyectos y participación en proyectos internacionales de innovación turística.

Cooperación empresarial de carácter estable con fines diversos (aprovechamiento, creación de marcas, investigación y desarrollo, etc.).

El objeto subvencionable, según la Orden de 25 de abril de 1996 (artículo primero) y la Resolución de 2 de septiembre de 1996 (artículo segundo), lo constituyen los proyectos de ámbito nacional o que afecten al territorio de más de una Comunidad autónoma que tengan por objeto la tecnificación o introducción de innovaciones tecnológicas que incidan en la mejora de la competitividad empresarial, ya sean proyectos de I+D turísticos o que supongan incorporación de nuevas tecnologías a productos existentes.

Esos proyectos serán específicamente subvencionables cuando incidan en los siguientes ámbitos: productos y sistemas informáticos; gestión interna de la empresa (seguridad, logística, etc.); aspectos medioambientales (gestión de agua, residuos, etc.); formación turística; y asistencia técnica.

Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de estas subvenciones. La Generalidad de Cataluña considera que se incardinan en la materia «turismo», mientras que la representación estatal considera que los proyectos subvencionables permanecen en la esfera de las competencias del Estado por concurrir dos circunstancias: su pertenencia al ámbito de la «investigación

científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.) y la dimensión supraterritorial de las mismas. Por tanto, lo primero que debemos resolver es la cuestión relativa al encuadramiento de estas ayudas.

14. Para la Generalidad de Cataluña, la inclusión de estas subvenciones en el ámbito de la «investigación» es un «invento o ingenio» del legislador estatal, pues no existe la figura del «investigador turístico». La genuina investigación se revela, en su opinión, por la presencia del criterio orgánico, es decir, se relaciona con competencias propias del Ministerio de Educación. Descarta también el carácter supraterritorial de las ayudas; considera que constituye una simple formulación retórica, ya que deben financiar proyectos que se aplican a empresas concretas de su territorio.

Por su parte, el Abogado del Estado mantiene que el art. 149.1.15 C.E. incide en cualquier materia y tiene carácter prevalente, según las SSTC 53/1988 y 90/1992. Correlativamente, la nota de supraterritorialidad que caracteriza a los proyectos financiables mediante estas ayudas, impide su gestión administrativa por parte de las Comunidades Autónomas.

Valoraremos en primer lugar, las subvenciones reguladas en el art. 2.4, a), b), c) y d) de la Orden de 19 de agosto de 1992, ponderando los dos extremos que se debaten: su conexión con el art. 149.1.15 C.E. y su dimensión supraterritorial.

En cuanto a la virtualidad del art. 149.1.15 C.E., ya hemos dicho que este título competencial «es, como determinado en razón de un fin, susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias ... De otro modo, en efecto, por la simple sustracción de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia, el título competencial que reserva al Estado, como competencia exclusiva, el fomento de la investigación científica y técnica quedaría, como dice el Abogado del Estado, vaciado de todo contenido propio» (STC 53/1988, fundamento jurídico 1.º). De otro lado, también hemos declarado que en esta materia el Estado, como «titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo, como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción» (STC 90/1992, fundamento jurídico 2.º). Por tanto, la materia «turística» no queda excluida de la posible incidencia de esta competencia estatal, si bien, naturalmente, ello debe constatararse con el examen de las subvenciones, a fin de que no se trate de una mera invocación formal, pues hemos afirmado que para que resulte de aplicación este título competencial debe ser patente que «la actividad principal o predominante fuera la investigadora» (STC 186/1999, fundamento jurídico 8.º).

a) En el art. 2.4 a), b), c) y d), de la Orden de 19 de agosto de 1992 se relacionan una serie de actuaciones subvencionables de naturaleza o características muy diversas.

Unas, aun cuando puedan incluir elementos de innovación en el sector turístico, no pueden ser reconducidas, en puridad, a la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.), ya que no toda la actividad de «innovación» en el turismo, o en cualquier otra materia, puede calificarse como «investigación», pues la innovación en un sector determinado puede consistir, simplemente, en la aplicación al mismo de los resultados de una investigación previa ya realizada. Así, ni la creación de infraestructura técnica de innovación turística que se contienen en el apartado a), ni los análisis de viabilidad o participación en proyectos internacionales de innovación empresarial [apartado c)], ni tampoco la cooperación empresarial de carácter estable, mediante fórmulas o instrumentos técnicos diversos [apartado d)] o el diseño y desarrollo de proyectos turísticos de alto contenido técnico [aparta-

do b)] constituyen acciones que puedan encuadrarse en sentido estricto en la materia «investigación científica y técnica», pues su objeto es claramente diferente. La implantación de sistemas de eficiencia y racionalización de empresas turísticas en lo relativo a la seguridad, aprovisionamiento, conservación de recursos productivos, recuperación medioambiental y otros, no son más que instrumentos de modernización de la empresa turística, mediante incorporación a la misma de novedades técnicas ya implantadas en segmentos empresariales más dinámicos y avanzados.

En definitiva, no puede reconducirse a la materia «investigación científica y técnica» cualquier aplicación tecnológica ya existente, por novedosa que fuere para el área en que se implante, pues el art. 149.1.15 C.E. debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos habilitantes con los que concurre.

En cuanto a la dimensión supraterritorial, también debe descartarse. La invocación que hace el art. 5, cuarto párrafo, de la Orden de 19 de agosto de 1992 al «carácter interregional o transnacional del proyecto», no supone condicionamiento alguno para la gestión autonómica de las subvenciones, pues dicho carácter sólo revela que los proyectos a financiar, por su excelencia técnica, deben ser susceptibles de difusión y aplicación en otros ámbitos territoriales.

Lo razonado no queda alterado por la naturaleza de los beneficiarios (art. 2 de la Orden), pues se trata de pequeñas y medianas empresas turísticas, sus agrupaciones, personas físicas e instituciones, reiterándose al respecto lo ya dicho en los anteriores fundamentos jurídicos 11 y 12.

Por el contrario, otras actuaciones que figuran dentro del apartado b), en cuanto contemplan «proyectos de I+D turísticos», son claramente englobables en la materia que el art. 149.1.15 C.E. declara de competencia exclusiva del Estado.

Por tanto, el art. 2.4 a), b), c) y d) de la Orden de 19 de agosto de 1992, con la excepción de las subvenciones relativas a los proyectos de I+D turísticos, se encuadra en la materia «turismo». En relación con este sector económico, el Estado tiene atribuida la competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13 C.E.). En virtud de este título competencial, y de acuerdo con lo que se ha dicho en el fundamento jurídico 11 de esta Sentencia, el Estado «puede especificar el destino de las subvenciones hasta donde le permita su competencia genérica ... pero siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención».

Pues bien, la simple lectura del art. 2.4 a), b), c) y d) pone de manifiesto el exhaustivo detalle con el que se establece el destino de las subvenciones contempladas en el mismo, que no deja ámbito a las Comunidades Autónomas para destinar las subvenciones a los fines concretos que las mismas, libremente, estimen oportunos. Por esta razón, debe declararse la inconstitucionalidad del art. 2.4 a), b), c) y d), salvo las subvenciones relativas a los proyectos de I+D turísticos, que, como hemos dicho, se inscriben en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.), en la que el Estado dispone de competencia exclusiva.

b) Procede examinar ahora las subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica contenidas en la Orden de 25 de abril de 1996 y en la Resolución de 2 de septiembre de 1996 que convoca las ayudas reguladas en dicha Orden. Estas subvenciones, según hemos expuesto, tienen por objeto los «proyectos de ámbito nacional o que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma que tengan por objeto la tec-

nificación o introducción de innovaciones tecnológicas que incidan en la mejora de la productividad empresarial, ya sean proyectos de I+D turísticos o que supongan incorporación de nuevas tecnologías a productos existentes». También en este caso debemos rechazar que estas subvenciones puedan incardinarse en el ámbito del art. 149.1.15 C.E., con la salvedad referida a los proyectos I+D, pues, se trata de mejorar el nivel tecnológico de las empresas del sector mediante la incorporación de sistemas como los que ya hemos valorado u otros que, como el diseño e implantación de sistemas informáticos, formación tecnológica de los profesionales o asistencia técnica, no pueden ser calificados, desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias, como «investigación científica y técnica».

En cuanto a la dimensión supraterritorial de estos proyectos, se descarta que constituya un factor que determine la necesidad de la gestión por el Estado de estas subvenciones, por las razones ya expuestas en el apartado a) de este mismo fundamento jurídico. Tampoco incide en contra de la competencia de la Generalidad, según venimos insistiendo, la naturaleza de los beneficiarios de las subvenciones.

Por tanto, estas ayudas se inscriben asimismo en la materia «turismo», teniendo el carácter de normas de ordenación básica del sector (art. 149.1.13 C.E.), correspondiendo a la Generalidad de Cataluña, salvo en los proyectos I+D, dictar las normas complementarias que sustentan su política propia y proceder a su ejecución.

En concordancia con lo expuesto, vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña los siguientes preceptos de la Orden de 25 de abril de 1996: el art. 1, por su regulación exhaustiva y grado de detalle, salvo sus dos primeros párrafos; y los arts. 4, 5 y 6 por invadir las competencias autonómicas de gestión.

En cuanto a la Resolución de 2 de septiembre de 1996, son inconstitucionales por las razones expuestas los siguientes preceptos: el art. 2 salvo sus dos primeros párrafos; y los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.

15. Corresponde examinar ahora las subvenciones a la «internacionalización de la empresa turística». Se regulan en el art. 2.4 e) de la Orden de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas turísticas, de acuerdo con el Plan marco de competitividad del turismo español (Plan FUTURES), en la Orden de 25 de abril de 1996 por la que se establecen las subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999 y en la Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, por la que se convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril citada.

El objeto de las subvenciones de esta naturaleza, regulado en el art. 2.4 e) de la Orden de 19 de agosto de 1992, es la «instalación de empresas o asociaciones de empresas turísticas y de servicios en mercados exteriores, tanto para captar turismo hacia España, como para vender servicios o explotar instalaciones».

La Orden de 25 de abril de 1996 (artículo primero) y la Resolución de 2 de septiembre de 1996 (artículo segundo) contemplan el mismo objeto subvencionable, junto con el del «acceso a concursos internacionales u otras acciones tendentes a la internacionalización de la empresa».

De nuevo discrepan las partes enfrentadas en estos procedimientos sobre la materia en que deben encuadrarse estas subvenciones. Para la Generalidad de Cataluña, se trata de subvenciones subsumibles en la materia «turismo» y, por ello, de su competencia. Considera la representación autonómica que en ella se incluye la «pro-

moción exterior» del turismo, pues la posibilidad de atraer turismo hacia Cataluña y el resto de España es consustancial a la misma. Así, el Real Decreto 3168/1992, de 15 de octubre, de traspasos a Cataluña, prevé que ésta «podrá realizar actividades de promoción del turismo en su ámbito territorial en el exterior» (anexo, apartado B.9). Además, señala que la Sentencia 125/1984 ha declarado que el título de «comercio exterior» debe ser interpretado restrictivamente.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que debe prevalecer en estas subvenciones el título de «comercio exterior» (art. 149.1.10 C.E.), pues este Tribunal ya se ha pronunciado en este sentido en la STC 125/1984.

16. Analizaremos, en primer lugar, el encuadramiento competencial de la línea relativa a la instalación de empresas turísticas o asociaciones de las mismas y de servicios turísticos en mercados exteriores, «tanto para captar turismo hacia España como para vender servicios o explotar instalaciones». Debemos examinar, según lo plantean las partes, si en relación con estas subvenciones debe prevalecer la competencia autonómica sobre el «turismo» o la competencia estatal sobre el «comercio exterior», e incluso si existe concurrencia de cualquier otro título competencial.

a) En nuestra doctrina ya hemos puesto de relieve que el régimen jurídico atinente a los diversos productos, bienes o servicios es susceptible de un encuadramiento competencial diverso, según cuales sean los aspectos de dicho régimen jurídico que presentan mayor relevancia en cada caso. Así, «hemos distinguido, a efectos de precisar el orden constitucional de competencias, entre el objeto y el contenido de la actividad pública de establecimiento y control de los requisitos que deben cumplir los productos, y el objeto y contenido de la actividad pública de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único, de la actividad comercial: lo primero —hemos concluido— debe encuadrarse en las materias de los títulos sectoriales específicos relativos a los productos comercializados», precisando, complementariamente, que el establecimiento de regímenes de importación, la regulación de los mercados y la configuración de instrumentos de una determinada política comercial son, todas ellas, actividades «encuadrables, sin duda, en la materia comercio» (STC 21/1999, fundamento jurídico 9.º, con cita de las SSTC 313/1994, 100/1991, 236/1991, 203/1992 y 14/1994).

En este caso, se trata de financiar los estudios de viabilidad, anteproyectos, gastos de constitución y primer establecimiento e inversiones de instalación y funcionamiento de empresas y servicios turísticos en el exterior «tanto para captar turismo hacia España como para vender servicios o explotar instalaciones».

Aplicando el criterio de deslinde a que hemos hecho referencia entre el título específico («turismo») y el relativo a la actividad comercial (aquí, el «comercio exterior»), la actividad pública que se controvierte no tiene como objetivo el «establecimiento y control de los requisitos que deben cumplir los productos», en este caso, turísticos. No se trata aquí de subvencionar la oferta turística, ni de desarrollar nuevos productos turísticos, ni tampoco de apoyar a la empresa turística, en general, a fin de que mejore su competitividad e incremente su tecnificación, aspectos que deban encuadrarse en la materia «turismo».

Lo que se financia en este caso son determinados costes de instalación de las empresas y servicios turísticos, en concreto los siguientes: gastos relativos a estudios de viabilidad de proyectos y elaboración de anteproyectos, gastos de constitución y primer establecimiento e inversiones de instalación y funcionamiento

durante como máximo el primer año. Por tanto, no hay duda de que las ayudas tienen como finalidad apoyar la instalación de empresas y servicios turísticos en el exterior costeando una parte de los gastos correspondientes.

Si lo que se financiara fuera la instalación en territorio español de estas empresas y servicios turísticos, no cabe duda de que esas medidas se incardinarian en la materia «turismo». Sin embargo, lo que se promueve es la instalación de estas empresas en el exterior, promoción que tiene un objetivo explícito: «captar turismo hacia España» y «vender servicios o explotar instalaciones». Ambas actividades tienen un efecto muy relevante en la balanza de pagos de nuestro país, debido al importantísimo flujo de divisas que generan, lo que permite afirmar que las subvenciones que examinamos se configuran como «un instrumento de política comercial» propio de la materia «comercio», en este caso, «comercio exterior», según el canon que estamos utilizando.

Es decir, las medidas implicadas trascienden desde la perspectiva competencial el ámbito de la materia «turismo» y se inscriben en lo que en las resoluciones antes citadas hemos llamado «actividad pública de mediación o de cambio» de servicios turísticos, propia del comercio exterior, pues, como también hemos dicho en otras resoluciones, «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 C.E.» (STC 125/1984, fundamento jurídico 1.º), lo que justifica la gestión estatal de estas subvenciones.

No enerva dicho pronunciamiento, la previsión contenida en el Real Decreto de traspasos que alega la Generalidad, pues ello ya fue valorado en la misma Sentencia 125/1984, donde indicamos que las competencias de la Generalidad de Cataluña, y las de las otras Comunidades Autónomas entonces actoras, se contenían en sus correspondientes Estatutos de Autonomía «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» (fundamento jurídico 1.º), siendo numerosos los pronunciamientos habidos en el mismo sentido. Tampoco se opone a ello el hecho de que ni las Ordenes ni la Resolución citen expresamente el art. 149.1.10 (la Orden de 25 de abril de 1996 sólo alude al art. 149.1.13 C.E.), pues también hemos dicho que «la calificación o competencias ejercidas por dicho legislador contenida en una norma dictada por el mismo no puede vincular a este Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución» (STC 144/1985, fundamento jurídico 1.º).

Por el contrario, en cuanto a la línea de subvención dirigida al «acceso a concursos internacionales u otras acciones tendentes a la internacionalización de la empresa», debemos rechazar su inclusión en el ámbito del art. 149.1.10 C.E., puesto que en la misma STC 125/1984, fundamento jurídico 1.º, también recordamos que no debe hacerse «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», pues ello conduciría a una reordenación de la actividad turística con vulneración de las competencias autonómicas.

En este sentido, la asistencia a concursos internacionales, aunque pueda tener alguna incidencia en el comercio exterior, carece de la suficiente relevancia como para incluirla en el mismo sin alterar el acervo competencial de la Generalidad en materia de turismo.

En cuanto a la referencia genérica a «otras acciones tendientes a la internacionalización de la empresa», su indefinición no se compadece con su inclusión en un título competencial, como es en este caso el art. 149.1.10 C.E., que determina una reducción de las competencias exclusivas autonómicas sólo cuando así lo justifique su alcance. No contradice este principio que el art. 2.2 de la Resolución de 2 de septiembre de 1996 señale como criterio que los proyectos permitan la captación de turismo hacia España, pues se trata de un principio de prioridad que sólo puede entenderse aplicable a la línea examinada en primer lugar y declarada constitucional.

b) Desde otra perspectiva, no puede desconocerse que el Estado, al amparo de su competencia de ordenación económica del sector turístico (art. 149.1.13 C.E.) puede, además de regular las ayudas, gestionarlas, en el caso de que concurran las circunstancias excepcionales a que hace referencia el fundamento jurídico 8.º d) de la STC 13/1992. Por tanto, debemos verificar si se cumplen o no los citados requisitos que justificarían la gestión centralizada y, por tanto, la no distribución de los fondos correspondientes a la partida presupuestaria entre las Comunidades Autónomas.

En este caso, la finalidad de las ayudas justifica la centralización de las funciones ejecutivas objeto de controversia. En cuanto a la captación de turismo hacia España, es obvio que, de repartirse los fondos entre las Comunidades Autónomas, cada una de ellas propiciaría el apoyo a los proyectos que mejor garanticen la captación de turistas hacia su respectivo territorio, lo que podría suponer el enervamiento de la propia finalidad que se pretende: atraer el turismo que estratégicamente resulte más favorable para el conjunto del sector turístico español y no sólo aquél que lo haya de ser desde una concreta perspectiva territorial. Con ello se cumple ya uno de los requisitos contenidos en nuestra doctrina sobre la gestión centralizada de carácter excepcional, esto es, la necesidad de asegurar la plena efectividad de la medida. Garantía de eficacia que se refuerza por el hecho de poder aplicar los fondos presupuestarios disponibles sólo a los proyectos verdaderamente relevantes desde la perspectiva de la optimización del resultado que debe seguirse para todo el sector turístico, lo que se vería menoscabado si se financiaran por cada Comunidad los proyectos de las empresas de su territorio con los fondos que resultarían del reparto.

Partiendo de la necesidad de garantizar en este caso la eficacia de la medida mediante la determinación por el Estado de los proyectos con derecho a subvención, de ello ha de seguirse que tal gestión centralizada es necesaria, asimismo, para garantizar a los solicitantes de todo el territorio nacional las mismas posibilidades de obtención de la subvención, sin sobrepasar la cuantía del crédito disponible en la partida presupuestaria. En conclusión, en este caso, se cumplen los requisitos excepcionales que justifican, conforme a la STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º d), la gestión estatal de esta línea de ayuda.

Lo expuesto es aplicable también a las ayudas para instalación de empresas o servicios turísticos en el exterior «para vender servicios o explotar instalaciones», pues la medida requiere idéntico tratamiento unitario para garantizar su eficacia.

Sin embargo, este pronunciamiento no puede aplicarse a la línea de subvención dirigida al «acceso a cursos internacionales u otras acciones tendientes a la internacionalización de la empresa», pues debemos descartar que las finalidades perseguidas tengan entidad suficiente como para constituir líneas maestras de planificación económica en materia turística que requieran, para garantizar su eficacia, de su ejecución por el propio Estado, habida cuenta de que hemos advertido que la

regla del art. 149.1.13 C.E. «no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997)» (STC 21/1999, fundamento jurídico 5.º).

c) Por tanto, la regulación normativa y la ejecución de las subvenciones relativas a la «instalación de empresas turísticas o asociaciones de las mismas y de servicios turísticos en mercados exteriores, tanto para captar turismo hacia España como para vender servicios o explotar instalaciones» corresponden al Estado por inscribirse en las competencias que le atribuye el art. 149.1.10 y 13 C.E.

17. La siguiente línea de subvenciones objeto de análisis será la relativa al «desarrollo de nuevos productos turísticos». Estas subvenciones están reguladas en el art. 2.5 de la Orden de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas, de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES) y en la Orden de 25 de abril de 1996 por la que se establecen subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

Según el art. 2.5 de la Orden de 19 de agosto de 1992, son «nuevos productos turísticos» los que supongan una diversidad de la demanda de destino y con fuerte capacidad de demostración, pudiendo suponer la creación de oferta complementaria de destinos ya existentes o la creación de oferta de calidad en nuevos destinos». Se financia su diseño, puesta en marcha, gestión y marketing. El artículo primero de la Orden de 25 de abril de 1996 define los nuevos productos en forma sustancialmente similar, si bien incorpora una relación de acciones que, en el marco genérico expuesto, son específicamente subvencionables. Así, los siguientes: inventario y definición del producto; fomento de la cooperación empresarial; apoyo a las herramientas técnicas de dicha cooperación; elaboración de estrategias de comercialización y promoción; y participación en proyectos de ámbito internacional.

Hay que destacar que, en lo que aquí interesa, constituye un criterio a tener en cuenta en esta línea subvencional «el carácter interregional o transnacional del proyecto» (art. 5 de la Orden de 19 de agosto de 1992), o que sea «de ámbito nacional o que afecte al territorio de más de una Comunidad Autónoma» (art. 1 de la Orden de 25 de abril de 1996).

Ambas partes coinciden en que estas ayudas se enmarcan en el ámbito del art. 149.1.13 C.E. Tal es la única coincidencia. La representación procesal de la Generalidad de Cataluña deriva de ello que se han vulnerado sus competencias normativas en materia de «turismo», por el carácter exhaustivo de la regulación, y también sus competencias ejecutivas, ya que la gestión administrativa se reserva en lo sustancial al Estado. Por su parte, el Abogado del Estado mantiene que el carácter supraterritorial de los proyectos subvencionables exige que el Estado se reserve la regulación y gestión en su totalidad. Sin embargo, la Generalidad defiende que su competencia no puede limitarse a desarrollar actuaciones turísticas en su territorio, pudiendo programar productos turísticos que supongan rutas o trayectos que se extiendan por el territorio exterior a Cataluña, incluso aunque abarquen varias Comunidades Autónomas, citando, a modo de ejemplo, dos rutas de tal carácter: la del románico o la del Camino de Santiago.

Las partes, pues, se manifiestan de acuerdo en que estas subvenciones constituyen medidas de ordenación del turismo español que el Estado puede adoptar en virtud del art. 149.1.13 C.E. De hecho, aunque nada dice la Orden de 19 de agosto de 1992, así se constata

en el preámbulo de la de 25 de abril de 1996. Por tanto, sólo procede valorar si la dimensión supraterritorial de las ayudas justifica el carácter completo de la regulación normativa y, sobre todo, la centralización de la gestión de las mismas.

18. Como se ha expuesto, el objeto subvencionable lo constituyen proyectos de ámbito superior a una Comunidad Autónoma relativos a «nuevos productos turísticos», productos que se caracterizan porque los mismos atienden a «una diversidad de la demanda de destino» (art. 2.5 de la Orden de 19 de agosto de 1992), es decir, se basan «en la integración y potenciación de una oferta turística, que aun dispersa o separada geográficamente reúne unos atributos y características comunes que se desean potenciar», bien sea «promoviendo la aparición de una oferta complementaria», bien estructurando «una oferta de calidad» (artículo primero de la Orden de 25 de abril de 1996). En definitiva, sustancialmente, se trata de incidir en una demanda diversificada mediante la creación de una nueva oferta de productos turísticos dispersos geográficamente y de calidad, para lo cual se subvencionarían actividades que puedan contribuir a tales objetivos: el inventario y la definición de estos productos, la cooperación empresarial necesaria para ello, la elaboración de las correspondientes estrategias comerciales e, incluso, la participación en proyectos de ámbito internacional.

Para el Abogado del Estado, la dimensión supraterritorial de estos nuevos productos turísticos conlleva que el Estado asuma toda la función normativa y ejecutiva de las subvenciones que se dirigen a su materialización. Sin embargo, este planteamiento no puede ser compartido, pues desnaturalizaría el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de turismo, al excluirlas de unos productos llamados a tener cada vez más implantación.

El turismo es un fenómeno caracterizado, entre otras cosas, por el desplazamiento de personas. Si se admitiera el planteamiento del Abogado del Estado, se configuraría una competencia turística exclusivamente «intraautonómica», es decir, relativa únicamente a productos turísticos emplazados en un territorio autonómico y utilizables sólo por consumidores del mismo ámbito. Con ello se producirá una compartimentalización territorial del producto turístico que, aún calificado de comercio de «intangibles», no caracteriza a los productos de cualquier otro sector económico.

Este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Así, hemos declarado que «esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, fundamento jurídico 1.º). La intensidad de esos efectos extraterritoriales debe modularse en cada caso, teniendo en cuenta la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del propio Estado. Ciertamente, en materia turística dichos límites han de ser flexibles, pues de no ser así se configuraría una competencia que no resultaría recog-

noscible con los términos en que hoy se sitúan la oferta y demanda de servicios turísticos. Tal ocurriría, en términos de los ejemplos aducidos por las partes, si las agencias de viaje domiciliadas en Cataluña no pudieran promover ofertas turísticas situadas fuera del territorio de Cataluña.

Presenta indudable relación con esta controversia la cuestión, que en su momento resolvimos, «de si el hecho de que una Entidad de inspección y control actúe en más de una Comunidad Autónoma justifica, por sí solo, que el Estado se reserve la facultad de autorización en una materia en la que todas las Comunidades Autónomas han asumido las funciones ejecutivas». Ello se dirimió declarando que «la respuesta a este interrogante debe ser negativa. El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial ... es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación» (STC 243/1994, fundamento jurídico 6.º).

Por cuanto se ha razonado, no puede admitirse que el otorgamiento de estas subvenciones, junto con todas las potestades administrativas de tramitación, quede reservado a órganos estatales, ya que no se ha aportado ninguna justificación que haga imprescindible la intervención estatal, más allá de la referencia al alcance supraterritorial de los proyectos. Por ello, la tramitación y otorgamiento de las subvenciones debe corresponder a la Generalidad de Cataluña.

Debe hacerse una última matización. Aunque la Orden de 25 de abril de 1996 describa los nuevos productos con base en las características ya analizadas, también indica que los mismos se han de dirigir a «su comercialización, preferentemente en el exterior» (artículo primero). Este inciso no determina que nos encontremos en un supuesto de «promoción exterior del turismo», reconducible al art. 149.1.10 C.E. Tampoco lo pretende el Abogado del Estado, que se limita a sostener la competencia estatal en los términos que se han expuesto. Ciertamente, el citado inciso no altera el encuadramiento de estas subvenciones en la materia «turismo», ya que lo que se subvenciona son, simplemente, proyectos de creación de productos nuevos que, por su atractivo, una vez creados, podrán ser promocionados en el exterior. Pero aún no estamos en la fase propiamente dicha de la promoción de tales productos en el exterior en la medida en que, en términos del citado artículo primero, se subvenciona exclusivamente su «diseño y desarrollo». En conclusión, no puede caracterizarse esta línea como subvención dirigida a la promoción en el exterior de productos turísticos.

Tras todo lo expuesto, podemos concluir que el art. 2.5 de la Orden de 19 de agosto de 1992 no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña ya que constituye una norma básica de ordenación económica del sector turístico, dictada al amparo del art. 149.1.13 C.E., si bien corresponde a la Comunidad Autónoma dictar las normas complementarias y gestionar las ayudas correspondientes, en consonancia con su competencia exclusiva en materia de turismo.

En cuanto a la Orden de 25 de abril de 1996, vulneran las competencias normativas y de gestión de la Generalidad de Cataluña en materia de turismo los siguientes artículos: el art. 1, salvo sus cuatro primeros párrafos, por el grado de detalle de la regulación; y los arts. 4, 5 y 6, por invadir sus competencias de gestión.

19. Queda por examinar la Resolución de 19 de abril de 1996, del Instituto de Turismo de España, por la que se convoca la oferta pública de servicios para la mejora de la competitividad en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES 1996-1999).

Según el artículo primero de esta Resolución, la misma «tiene por objeto la convocatoria de un concurso de proyectos en los que TURESPAÑA podrá participar mediante la prestación directa de servicios o asistencia técnica, en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999». Los proyectos susceptibles de obtener la citada asistencia técnica deben enmarcarse en cualquiera de los siguientes programas, según su artículo primero: plan de calidad, plan de formación, plan de tecnificación e innovación y plan de nuevos productos. El art. 2 de dicha Resolución establece que podrán solicitar asistencia técnica a TURESPAÑA, en general, las asociaciones o agrupaciones empresariales, asociaciones representativas de subsectores turísticos e, incluso las Administraciones Turísticas, acordándose la misma mediante resolución del Secretario General de Turismo. La participación de TURESPAÑA consistirá en la prestación directa de servicios o asistencia técnica, mediante la formalización de convenios específicos de colaboración o mediante la contratación externa de dichos servicios o asistencia técnica, de acuerdo con la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas.

Para la representación de la Generalidad de Cataluña, la prestación directa por parte de TURESPAÑA de los antedichos servicios conculca sus competencias en materia de turismo, pues sólo a la Generalidad de Cataluña corresponde realizar la asistencia técnica en Cataluña, ya que no puede existir en su ámbito territorial una dualidad de administraciones realizando las mismas funciones. A tal efecto, cita en su apoyo las SSTC 125/1984, fundamento jurídico 2.º; 187/1988, fundamento jurídico 12; 13/1992, fundamento jurídico 7.º y 79/1992, fundamento jurídico 4.º

El Abogado del Estado discrepa de la argumentación de la representación autonómica y manifiesta su extrañeza de que ésta admita que las funciones controvertidas se realicen en el ámbito de la función planificadora estatal y, sin embargo, las rechace cuando TURESPAÑA trate de aplicar a la realidad las experiencias o resultados de su labor de estudio y planificación. Abunda en señalar que lo determinante debe ser la proporcionalidad o intensidad de las medidas que adopte TURESPAÑA, estando justificadas las que son de baja intensidad como las presentes. Incluso señala que para algunas de estas actividades, como son las de formación, las propias Comunidades Autónomas son llamadas a colaborar.

20. De entrada, debemos poner de manifiesto que la Resolución de 19 de abril de 1996, que hemos de examinar, no conlleva la regulación o aplicación de ninguna línea de subvenciones relativa al Plan FUTURES. La citada resolución regula una acción administrativa diferente, pues realiza la convocatoria de un concurso público a fin de que los solicitantes puedan obtener la participación de Turespaña en determinados proyectos y actuaciones mediante la prestación de servicios y asistencia técnica. Por tanto, no resulta de aplicación aquí la doctrina general sobre las subvenciones con la que hemos resuelto las controversias anudadas a las restantes Órdenes Ministeriales y Resoluciones objeto de estos conflictos positivos de competencia acumulados.

La Resolución de 19 de abril de 1996 declara en su preámbulo que la prestación de servicios y asistencia técnica por parte de Turespaña «se encuadra dentro de las funciones que el Real Decreto 1693/1994, de 22 de julio, de organización de la Administración Turística del Estado, atribuye al Instituto de Turismo de España en su art. 6.1 a)». Dicho Real Decreto ha sido derogado y sustituido por el Real Decreto 2615/1996, de 20 de diciembre, el cual atribuye a Turespaña en su art. 2, entre otras funciones, la planificación, desarrollo y ejecución de actuaciones para la promoción del turismo español en los mercados internacionales, el apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior y la colaboración con las Comunidades Autónomas, entes locales y sector privado en programas de promoción y comercialización de sus productos en el exterior. Por tanto, el examen de la Resolución de 19 de abril que hemos de realizar se contrae a determinar si las medidas que incluye vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña, sin que se cuestione las funciones que legalmente tiene atribuidas Turespaña.

Según el artículo primero de la Resolución, «la participación de Turespaña mediante la prestación de servicios y asistencia técnica» se ha de llevar a cabo en relación con los siguientes programas o planes: de calidad, de formación, de tecnificación, de nuevos productos y de destinos turísticos. El objeto de todos estos programas es el apoyo al sector turístico. Así, el plan de calidad se refiere al diagnóstico sobre la satisfacción de la demanda y a las estrategias de gestión de calidad, de promoción y de comercialización. Por su parte, el plan de formación se dirige a mejorar la atención al cliente mediante el perfeccionamiento de los profesionales del sector. El plan de tecnificación tiende a dotar a las empresas turísticas de las innovaciones necesarias en el momento actual. Por último, los planes de nuevos productos y de destinos turísticos promueven nuevas ofertas turísticas.

Por tanto, podemos constatar ya que la prestación de servicios y el apoyo técnico se inscriben en la acción ejecutiva en materia turística. Pero esta primera conclusión no conduce inevitablemente a declarar que se ha producido una vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña en esta materia, como aduce su representación procesal. Ni tampoco permite suscribir el criterio del Abogado del Estado de que debe valorarse la intensidad, alta o baja, de la intervención de Turespaña, pues tanto en un caso como en otro se pueden estar vulnerando las competencias autonómicas.

Lo que resulta determinante para apreciar si la vulneración competencial se ha producido es la naturaleza o modo en que se produce la actuación de Turespaña. Según el párrafo octavo del preámbulo de la Resolución de 19 de abril de 1996, las medidas que se controvierten «contemplan la participación de Turespaña en proyectos conjuntos con otras Administraciones, instituciones y empresas». Esta intervención conjunta, inspiradora de la finalidad de la Resolución, se manifiesta, efectivamente, en los diferentes programas y planes a que antes hemos hecho referencia. Así, comenzando por el plan de calidad, figura entre los requisitos «para la correcta ejecución del programa», el de «la existencia de un marco de actuación estable que corresponsabilice a las Administraciones Públicas participantes en cada proyecto y al conjunto del sector empresarial afectado por el mismo», lo que permite, incluso, que la cofinanciación constituya un criterio de selección. Los restantes programas también prevén un marco de cooperación y coordinación estable entre las diversas Administraciones implicadas y que sean las propias Administraciones turísticas quienes promuevan las acciones que consideren más adecuadas ante Turespaña y participen en su ejecución.

Por tanto, la prestación de apoyo técnico y de asistencia al sector turístico por parte de Turespaña se configura en la Resolución que estamos examinando como un marco de cooperación y coordinación estable entre aquel Organismo y las restantes Administraciones turísticas. Ya hemos dicho con reiteración que la cooperación y la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye el elemento fundamental del Estado autonómico, en particular, en ámbitos como el presente en que han de conciliarse las competencias estatales de ordenación económica del sector turístico (art. 149.1.13 C.E.) y las competencias exclusivas de la Generalidad de Cataluña en esta materia (art. 9.12 E.A.C.).

Teniendo en cuenta que la actuación litigiosa de Turespaña en apoyo del sector turístico de la Comunidad Autónoma de Cataluña ha de realizarse, como hemos expuesto, en un marco de cooperación y coordinación con la Generalidad, lo que puede producirse bien sea a través de Convenios ajustados al orden de distribución de competencias (SSTC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, y 13/1992, fundamentos jurídicos 7.º y 10) u otras fórmulas, ciertamente, no puede decirse que la Resolución de 19 de abril de 1996, así interpretada, vulnere las competencias de aquélla puesto que ambas Administraciones habrán de acordar los términos y el alcance de las intervenciones que recíprocamente les han de corresponder en el ámbito concreto de cada programa.

21. Antes de pronunciar el fallo, debemos realizar dos puntualizaciones sobre el alcance del mismo. En primer lugar, partiendo de que en cada norma impugnada se contiene una diversidad de proyectos de actuación subvencionables que, en su mayor parte, vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña, se constatará este hecho con carácter general, salvando expresamente los proyectos en que dicha vulneración no se produce. A tal fin, se explicitará el precepto en que el proyecto de actuación se describe y se hará una referencia genérica a los artículos «conexos» o «concordantes», pues al contener cada norma impugnada una normativa común para todas las líneas de subvención que engloba, no resulta dicha normativa vulneradora del orden de competencias en la medida que sólo sea de aplicación a los proyectos que se declaran de competencia estatal. En segundo lugar, al igual que en otros procedimientos (SSTC 75/1989, 13/1992, 79/1992, 148/1998, etc.) «se puede estar afectando a situaciones jurídicas internas consolidadas», por lo que la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la competencia controvertida, sin necesidad de anular las normas estatales correspondientes.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 2.959/92, declarando que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña:

Los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 y los anexos de la Orden de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos a las pequeñas y medianas empresas y entidades turísticas para la realización de acciones de promoción de la oferta turística española de acuerdo con el Plan Marco de competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES).

Los arts. 2.4 a), b), c) y d), 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 y los anexos de la Orden de 19 de agosto de 1992,

por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas, de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), salvo en lo relativo a los proyectos de I+D turísticos.

2.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 3.284/96 y, en consecuencia:

a) Declarar que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña:

Los arts. 1, salvo sus dos primeros párrafos en lo relativo a proyectos I+D, 4, 5 y 6 de la Orden de 25 de abril de 1996, por la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

Los arts. 1, salvo en lo relativo a los proyectos de «instalación de empresas o asociaciones de empresas turísticas y de servicios turísticos en mercados exteriores», 4, 5 y 6 de la Orden de 25 de abril de 1996, por la que se establecen las subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

Los arts. 1, salvo sus cuatro primeros párrafos, 4, 5 y 6 de la Orden de 25 de abril de 1996, por la que se establecen subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos en aplicación del Plan FUTURES 1996-1999.

b) Declarar que no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, interpretada en el sentido que se contiene en el fundamento jurídico 20, la Resolución de 19 de abril de 1996, de TURESPAÑA por la que se convoca oferta pública de servicios para la mejora de la competitividad en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES 1996-1999).

3.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 174/97, declarando que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña:

Los arts. 2, salvo sus dos primeros párrafos, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa por la que se convocan las ayudas para la tecnificación e innovación tecnológica, reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996.

Los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa por la que se convocan las ayudas dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española, reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996, salvo en lo relativo a los proyectos de «instalación de empresas o asociaciones de empresas turísticas y de servicios turísticos en mercados exteriores» (artículo segundo, 2.1 y concordantes), correspondiendo al Estado la regulación y gestión de las ayudas correspondientes.

4.º Desestimar los conflictos positivos de competencia en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

