

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

738 *Pleno. Sentencia 175/1995, de 5 de diciembre de 1995. Conflicto positivo de competencia 845/1987. Promovido por el Gobierno Vasco frente a la Resolución de 3 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo, por la que se anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88 y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 845/87, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Juan Luis Diego Casals, frente a la Resolución, de 3 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo («Boletín Oficial del Estado» núm. 40, de 16 de febrero de 1987) por la que se anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88 y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente de este Tribunal, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de junio de 1987, el Gobierno Vasco planteó conflicto positivo de competencia en relación con la Resolución, de 3 de febrero de 1987 («Boletín Oficial del Estado» del 16), de la Secretaría General de Turismo por la que se anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88 y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso. Ello con arreglo a la fundamentación que a continuación se resume:

A) La Resolución impugnada realiza una convocatoria de becas para estudiantes extranjeros de los países con los que España tiene suscritos Convenios de Co-

operación Turística, que quieran cursar en este país los estudios de Técnicos en Empresas y Actividades Turísticas, Hostelería en cualquiera de sus grados o cursos de especialización impartidos por la Escuela Oficial de Turismo. La propia Resolución fundamenta su razón de ser en la existencia de unos Convenios de Cooperación Turística suscritos con diferentes países en los que se contienen, entre otras previsiones, un compromiso de ofrecimiento mutuo de becas entre los países firmantes. De este modo, la convocatoria que se impugna constituye ejecución por el Estado español de una obligación internamente asumida en virtud de los citados Convenios de Cooperación Turística.

B) Concurren, en el presente caso, y desde el punto de vista del orden interno de distribución de competencias, dos títulos competenciales: educación (en cuanto que la convocatoria trata de alguna forma de ayudas al alumnado) y turismo. Por ello, para decidir sobre la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en este orden interno es preciso determinar previamente cuál de estas dos materias es la prevalente. Aunque el fenómeno de las competencias concurrentes ha sido analizado por el Tribunal Constitucional (SSTC 71/1982, 42/1981, 125/1984 y 135/1985), no existen unos criterios abstractos previos y definitorios del título competencial prevalente, requiriéndose, en cada caso, una tarea de ponderación, por fuerza casuística, como la realizada por el Tribunal en las SSTC 88/1986 y 125/1984, esta última en materia de turismo. Atendiendo a todo ello, forzoso es concluir que la materia prevalente es, en el presente caso, la de turismo. Los siguientes datos, expuestos a la luz de la citada jurisprudencia constitucional, avalan esta conclusión: 1) La convocatoria se realiza por la Secretaría General de Turismo y no por el Ministerio de Educación y Ciencia, como es habitual en materia de becas de estudio (criterio del órgano); 2) La convocatoria se realiza en ejecución de Convenios Internacionales suscritos por España en materia de Cooperación Turística (criterio de la materia regulada); 3) El objetivo de la convocatoria no es propiamente conseguir una igualdad de oportunidades en la enseñanza, a fin de hacer efectivo el derecho de todos a la educación, reconocido en el art. 27.1 C.E. (como sucede en la actividad que despliegan las actividades educativas en materia de ayudas al estudio), sino favorecer los intercambios y la cooperación turística con diferentes países (criterio teleológico); 4) La convocatoria se realiza al margen del procedimiento del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, que regula el sistema de becas y ayudas al estudio (criterio de la especialidad). 5) En ninguna fase de la convocatoria interviene órgano alguno del Ministerio de Educación y Ciencia, ni se menciona a los órganos competentes en materia educativa de los países a los que se dirige la convocatoria y sí, en cambio, a los órganos

gubernamentales de estos países «responsables de la política turística» [cláusula 4.A) de la convocatoria].

C) La competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de turismo viene recogida en el art. 10.36 de su Estatuto de Autonomía (en adelante E.A.P.V.), que atribuye a la misma competencia exclusiva en materia de «Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento».

Esta exclusividad competencial ha de entenderse además en sentido estricto, tal como se deriva de la STC 69/1982. Resulta así, que la citada convocatoria constituye ejecución de unos convenios internacionales dictados en materia de turismo, en la que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene atribuida, en el orden interno, competencia exclusiva, por lo que le corresponde tanto la potestad legislativa como la ejecutiva en relación con la misma.

La Resolución en conflicto constituye una actuación de fomento en esta materia, lo que indudablemente se enmarca dentro de las facultades ejecutivas de la C.A.P.V. en su ámbito territorial, y que excluyen una actividad de fomento en materia de turismo por parte del Estado que incida sobre ese mismo territorio (SSTC 179/1985, 144/1983, 146/1986 y 95/1986).

D) En este sentido, cabe preguntarse si esa competencia exclusiva de la C.A.P.V. sobre el turismo, sufre algún ajuste por el hecho de que nos encontremos ante una ejecución de obligaciones internacionalmente asumidas. A juicio de esta representación, la respuesta debe ser proporcionada por el bloque de la constitucionalidad y por la propia interpretación que sobre la competencia del Estado ex art. 149.1.3 C.E. ha realizado el Tribunal Constitucional. Así, en la STC 44/1982, tras caracterizar esa competencia para celebrar Tratados Internacionales como una competencia exclusiva sin limitación alguna, se refiere, no obstante, a la cláusula de ejecución de los Tratados por la Comunidad Autónoma como una «lógica consecuencia de la organización territorial de Estado». En la STC 58/1982 admite, en contra de la argumentación del Abogado del Estado que reclamaba la competencia estatal vía art. 149.1.3 C.E., la posibilidad de que la Generalidad autorice cesiones de utilidad pública «a los Estados extranjeros para actividades culturales de acuerdo con los Convenios y Tratados firmados por España». En otros pronunciamientos, la decisión al final se inclina a favor de la competencia ejecutiva estatal pero no en razón del art. 149.1.3 C.E., sino porque la Comunidad Autónoma había incurrido en extralimitación territorial en el ejercicio de su competencia (STC 154/1985), y en otros dos casos (SSTC 26/1982 y 44/1982) porque en el ámbito interno de competencia se encontraba compartida.

En consonancia con lo expuesto, se concluye que en aplicación del art. 149.1.3 C.E. el Estado puede suscribir convenios internacionales en materia de turismo, pero que la ejecución de los mismos en el territorio de la C.A.P.V. corresponde a esa Comunidad, en razón de los arts. 20.3 y 10.36 de su Estatuto de Autonomía.

Frente a ello opuso el Gobierno, en su contestación al requerimiento de incompetencia formulado, dos objeciones: la primera consiste en estimar que en el presente supuesto no es de aplicación el art. 20.3 E.A.P.V. porque la convocatoria no afecta al ámbito territorial de la C.A.P.V.; la segunda se apoya en que se trata de una convocatoria supracomunitaria y de implicaciones internacionales (se tramita por las Embajadas, necesita de difusión en el exterior...). Sin embargo, estos argumentos no pueden compartirse. El primero, por el simple hecho de que en el ámbito territorial de la C.A.P.V. existen centros docentes en los que se imparten enseñanzas relacionadas con el Turismo y la Hostelería. En razón de ello pueden solicitar las becas convocadas estudiantes

extranjeros para cursar estudios en cualquiera de estos centros, por lo que la ejecución del Convenio Internacional se efectuaría en el ámbito territorial de la C.A.P.V. Puede darse el caso de que ninguno de los alumnos becados se matricule en centros de la C.A.P.V. pero ello no impide que la convocatoria, en cuanto tal, afecte al ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma. En cuanto al segundo argumento, es indudable que la simple alegación del ámbito supracomunitario de la convocatoria no es bastante para justificar la retención de competencias ejecutivas que, en principio, corresponden a la C.A.P.V. Como ha puesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 95/1986), la retención de competencias ejecutivas por el Estado, en los supuestos en que éstas podrían concebirse como primariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas, no se justifica en que quepa una actuación supracomunitaria del Estado, sino en que exista un «interés supracomunitario» que demanda una actuación de tales características. Por tanto, si el Gobierno del Estado estima que no es aplicable el art. 20.3 del E.A.P.V. por concurrir en este caso circunstancias que aconsejan la retención de competencias ejecutivas, deberá demostrar la existencia de un interés supracomunitario que lo justifique, lo que no ha hecho al contestar al requerimiento de incompetencia. Pero, además, esa eventual retención merece todas las reservas a la luz de las previsiones estatutarias y constitucionales. En efecto, el interés propio de la C.A.P.V. reside en el fomento del turismo en su ámbito territorial mediante la posibilidad de entablar relaciones con estudiantes extranjeros, concederles becas, asegurar una presencia mínima de becarios en sus centros y, por ende, una garantía mínima de que alumnos de la C.A.P.V. puedan realizar o completar sus estudios en el extranjero mediante la ejecución de estos Convenios Internacionales. Este interés es válido y legítimo como propio de la C.A.P.V. y, como tal, lo ampara la Constitución y el Estatuto de Autonomía, al reconocer a la C.A.P.V. la competencia exclusiva en materia de turismo y para ejecutar tratados internacionales sobre la misma. El interés del Estado reside, por el contrario, en asegurar el correcto cumplimiento de los Convenios Internacionales suscritos. Por tanto, el ámbito supracomunitario de la convocatoria no justifica la retención por el Estado de las competencias ejecutivas que a la C.A.P.V. le atribuye el art. 20.3 de su Estatuto de Autonomía, y el interés supracomunitario en razón del cual la C.E. encomienda al Estado garantizar el cumplimiento de esos Tratados y Convenios de los que es parte, no supone que se encomiende al Estado de forma directa la ejecución de estos compromisos internacionales. Ha de procurarse, pues, una correcta articulación de estos intereses mediante técnicas de coordinación y cooperación.

E) La Resolución recurrida desconoce esa imprescindible articulación de intereses, estatal y autonómico. La convocatoria se realiza exclusivamente por el Estado sin ningún tipo de acuerdo previo con las Comunidades Autónomas. Además, éstas no asumen ni la más mínima competencia en relación con la gestión y ejecución de la misma, y no tienen garantizado ni mínimamente un intercambio de sus alumnos con los de esos otros países o relación alguna con los extranjeros becados. Este sistema no es respetuoso con las competencias de la C.A.P.V.

Tampoco la solución ha de encontrarse en el polo contrario, es decir, defendiendo la existencia de convocatorias de las Comunidades Autónomas totalmente desconexas entre sí, en las que se exijan a los becarios distintos requisitos o se establezcan condiciones distintas. Antes bien, es necesario una coordinación previa a nivel interno que deberá llevarse a cabo entre el Estado

y las CC.AA. con competencia sobre la materia. Las técnicas de coordinación previa, en caso de concurrencia de títulos competenciales, son de uso corriente en un Estado complejo y un ejemplo lo constituyen las convocatorias de concursos de traslados entre funcionarios de cuerpos docentes. Esta pauta de actuación es la que debería haberse seguido en el caso presente. Con todo ello los respectivos intereses del Estado y de la C.A.P.V. quedarían suficientemente garantizados.

En virtud de todo cuanto antecede se concluye suplicando que se declare que la Resolución impugnada vulnera el sistema de distribución de competencias constitucional y estatutariamente establecido.

2. Por providencia de 24 de junio de 1987, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1.º admitir a trámite el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aportase cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes; 3.º dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la Resolución recurrida en este conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión de éste, según dispone el art. 61.2 LOTC; 4.º publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco, para general conocimiento.

3. Mediante escrito registrado el 21 de julio de 1987, el Abogado del Estado presentó su alegato. En el mismo, y con carácter preliminar, se advierte acerca de lo que considera petición puramente declarativa contenida en el suplico del escrito de planteamiento del conflicto y que, a su juicio, por su formulación abstracta y casi estereotipada no revela la causa *petendi* de la acción entablada. Por ello, es preciso acudir a la argumentación del escrito para apreciar que lo que realmente se pretende es una acción colaboradora entre el Estado y la Comunidad Autónoma que asegure una acción conjunta o coordinada, pero sin precisarse en qué medida el contenido de la Resolución impugnada hubiera debido forjarse a través de esa acción conjunta y en qué extremos de dicha Resolución hubieran debido participar decisoriamente los órganos autonómicos. Esta indeterminación hace muy difícil la contradicción procesal, puesto que entre lo que se pide (una declaración de incompetencia) y la causa de pedir (una intervención colaboradora), no se establece ninguna relación precisa de conexión, puesto que si la razón de incompetencia estriba en una omisión, hubiera sido exigible precisar cuáles son las omisiones padecidas en el acto impugnado (art. 6.1 LOTC).

Pero la cuestión se agrava si atendemos al requerimiento de incompetencia realizado por el Gobierno Vasco, en el sentido de que lo interesado entonces consistía en «excluir del ámbito de la convocatoria de becas... las referentes a alumnos extranjeros que quieran realizar estudios en centros docentes radicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Parece inferirse así una pretensión totalmente distinta a la articulada en el escrito de promoción del conflicto, en cuanto que lo que se interesa no es ya una actividad de cooperación general, sino una actividad excluyente del otorgamiento de becas cuando los centros elegidos por los becarios radiquen en el País Vasco. Más aún, del propio tenor literal de requerimiento de incompetencia se deja sentir la duda de si lo que se pretende es que ningún alumno extranjero pueda realizar los cursos en algún centro del País Vasco, o que, pudiendo

realizarlos, haya de ser algún órgano autonómico quien haya de otorgar o sufragar las becas.

Tales indeterminaciones —en criterio del Letrado del Estado— evidencian un vicio procesal difícilmente suceptible, puesto que las disposiciones o actos susceptibles de conflicto no pueden ser meros pretextos para suscitar controversias de alcance competencial, sino que tales actos o disposiciones deben ser precisamente el único objeto del conflicto, por lo que ha de corresponder a quien lo promueve la carga de precisar con toda claridad el alcance concreto en que se entiende vulnerado el orden de distribución de competencias por el acto o disposición impugnada.

Manifestada esta imprecisión material en el planteamiento del conflicto, continúa el Abogado del Estado con el análisis del fondo competencial que subyace al mismo. A su juicio, y frente a lo pretendido por la actora, la competencia prevalente es la de educación. Así, se observa que la Escuela Oficial de Turismo es definida en la normativa reguladora de la misma como centro docente estatal en el que se imparten en régimen de enseñanza oficial las distintas disciplinas turísticas y se expiden los títulos correspondientes. Resulta anómalo, por tal razón, que el Estado pueda desarrollar una actividad docente y conferir unos títulos oficiales, y, acto seguido, pretender negarle su competencia para otorgar becas destinadas a la promoción de esas enseñanzas.

Por otra parte, se ofrecen, de contrario, dos argumentos para fundamentar la prevalencia de la «materia turística» sobre la «materia de enseñanza», ninguno de los cuales resulta convincente. Se alega, en primer lugar, el aspecto orgánico, en el sentido de que la convocatoria es realizada por la Secretaría General de Turismo y no por el Ministerio de Educación y Ciencia. Este argumento carece, para el Abogado del Estado, de toda consistencia, puesto que la competencia orgánica es una cuestión de oportunidad y de pura organización interna, que nada demuestra frente al verdadero carácter docente de la institución y de la actividad en ella realizada. Es más, el art. 1 del Real Decreto de 14 de abril de 1980 señala que «las enseñanzas destinadas a la formación turística tendrán el carácter de enseñanzas especializadas de las previstas en el art. 46 de la Ley General de Educación», declarándose esta última Ley plenamente aplicable. Se advierte, pues, que el contenido fundamental de la actividad es la enseñanza aunque el objeto de las disciplinas que se impartan sea el turismo. Se aduce, en segundo lugar, que el objeto de la convocatoria no es propiamente el de garantizar una igualdad de oportunidades en el acceso a la enseñanza ex art. 27.1 C.E. Este planteamiento también es, a juicio de esta representación, desacertado. En efecto, la igualdad de oportunidades puede ser un objetivo legítimo de la enseñanza pero nunca puede constituirse como su único objetivo. La enseñanza también puede perseguir la adecuada formación profesional —impuesta a los Poderes Públicos por el art. 40.2 C.E.—, garantizando la aptitud de los titulados para el desempeño de diversas actividades profesionales. La materia en conflicto ha de situarse, en consecuencia, en el ámbito de la competencia sobre enseñanza.

Así centrado el conflicto, toda la argumentación contenida en el escrito que lo plantea decae en sus propios fundamentos. De un lado, porque el Estado tiene competencia para instituir becas al objeto de facilitar la realización de cursos u obtención de títulos cuya regulación básica le compete en todo caso. Bastaría incluso con advertir que determinados puestos de trabajo requieren como titulación mínima la impartida por la Escuela Oficial de Turismo (Orden de 28 de octubre de 1966), para comprender la perfecta legitimidad del acto de convocatoria de becas. De otro lado, si la demanda hubiera sido consecuente con sus planteamientos impugnato-

rios, habría que reconocer la procedencia de impugnar otras múltiples convocatorias de becas realizadas por la Secretaría General de Turismo o, incluso, como se apunta en la STC 88/1987 (fundamento jurídico 2.º), las correspondientes partidas presupuestarias.

Finalmente, al tener por finalidad la convocatoria que ahora nos ocupa el intercambio y la cooperación internacional, este aspecto teleológico es utilizado en la demanda para desplazar el centro de gravedad de la competencia desde el ámbito de la enseñanza al de la actividad turística. De este modo, la duda podría surgir en relación sobre si es la enseñanza o la materia relativa a relaciones internacionales el título competencial en conflicto. Ciertamente, toda relación internacional presupone una materia propia del Estado en sentido amplio. En su respuesta al requerimiento, el Consejo de Ministros parece haber entendido lo segundo, y acaso con razón, porque el objetivo de la convocatoria se centra en favorecer las relaciones de cooperación entre España y otros Estados. Aquí no sería necesario invocar la promoción exterior del turismo como competencia reconocida a favor del Estado (STC 125/1984), porque ni siquiera esa finalidad se deja traslucir en el sentido de la Resolución combatida, sino que se situaría en el más puro significado de la noción de las relaciones internacionales: la estricta cooperación o relación de intercambio, en la que el turismo actuaría como mero instrumento para el desarrollo del verdadero objetivo de la Resolución.

En todo caso, la cuestión de si la correcta ubicación de la competencia debe hacerse en el ámbito de la enseñanza o en el de las relaciones internacionales es cosa puramente accesoria y de alcance doctrinal, puesto que por cualquiera de estos dos títulos competenciales el Estado estaría legitimado para dictar la Resolución combatida. Además, en el presente caso, sería difícil concebir en qué medida podría la Resolución impugnada perjudicar a las competencias autonómicas, tal como exige la doctrina de las SSTC 125/1984 y 88/1987.

En consonancia con cuanto antecede, el Abogado de Estado concluye su alegato interesando que se declare incorrectamente planteado el conflicto o, alternativamente, la legitimidad de la Resolución impugnada y la titularidad estatal de la competencia controvertida.

4. Por providencia de 4 diciembre de 1995, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso constitucional se impugna una Resolución, dictada por la Secretaría General de Turismo, por la que se anunciaba la convocatoria de 75 becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88, y se dictaban las normas por las que había de regularse ese concurso.

Para la representación del Gobierno Vasco, la citada Resolución no respeta el orden constitucional y estatutario de competencias. En efecto, aunque la convocatoria de estas becas es ejecución de los Convenios de Cooperación Turística suscritos por España con distintos países, es lo cierto que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva, en sentido estricto, sobre turismo (art. 10.36 del Estatuto de Autonomía del País Vasco) y que el art. 20.3 de su Estatuto le faculta para ejecutar «los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia». De este modo, la mencionada Resolución desconoció el orden interno de distribución de competencias, al no disponer sistema alguno de cooperación o colaboración entre el Estado y esa Comunidad Autónoma

mediante el que conjugar los respectivos intereses subyacentes: el del Estado, consistente en cumplir con sus obligaciones internacionales, y el de la Comunidad Autónoma, relativo al fomento y desarrollo de su actividad turística, que, en este caso, tendría plasmación en la posibilidad de asegurar un contacto más directo con los extranjeros becados y destinados en centros docentes situados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que el objeto de tales becas es favorecer los intercambios y la cooperación turística, así como asegurarse en relación con la ejecución de esos Convenios Internacionales un número mínimo de becas que, por intercambio, permitiese a estudiantes de esa Comunidad Autónoma realizar estudios sobre materias turísticas en otros de los países que suscribieron los citados Convenios.

Por su parte, el Abogado del Estado, tras considerar que el conflicto planteado es puramente abstracto y declarativo, defiende la licitud constitucional de la Resolución impugnada por encontrar su fundamento en las competencias del Estado en materia de educación y de relaciones internacionales, y porque, además, con la misma no se causó interferencia o perjuicio alguno de la competencia autonómica sobre turismo.

2. La Resolución traída a conflicto desarrolla una actividad subvencional de fomento, consistente en la afectación de unos fondos públicos con el fin de favorecer el intercambio y la colaboración con otros países, en el marco de unos Convenios Internacionales de Cooperación Turística, previamente suscritos por España. Más concretamente, la referida actividad subvencional consiste en la concesión de unas ayudas económicas o becas para estudiantes extranjeros, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y destinadas a la realización en centros docentes de nuestro país de cursos o estudios de formación turística u hotelera.

Conviene destacar, para la mejor delimitación del objeto de este conflicto, que la convocatoria da cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado español en una serie de Convenios Internacionales de Cooperación Turística y que, por ello mismo, en la convocatoria y gestión de esas ayudas no intervienen autoridades educativas sino, como en la propia Resolución se señala, «el organismo gubernamental responsable de la política turística en el respectivo país». Igualmente, es de señalar que en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco existen distintos centros docentes en los que se imparten enseñanzas de esa naturaleza, y que con la convocatoria de las mencionadas ayudas no se persigue garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, sino fomentar y desarrollar la actividad turística mediante el intercambio de conocimientos y de experiencias sobre la materia. Por cuanto antecede, se comprende que el Consejo de Ministros, al conocer del requerimiento de incompetencia promovido por el Gobierno del País Vasco, lo rechazase con apoyo en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.), así como por lo que consideró alcance supracomunitario de la convocatoria contenida en la Resolución, sin hacer mención a los títulos competenciales que ostenta en materia educativa. En suma, estamos en presencia de una actividad subvencional del Estado sobre la que concurren dos títulos competenciales distintos: la competencia sobre turismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la que corresponde al Estado en el ámbito de las relaciones internacionales, sin que, en modo alguno, se cuestionen en este conflicto las respectivas competencias que a uno y otro puedan corresponder en materia de educación.

3. Es doctrina reiterada y constante de este Tribunal que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E. que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, fundamento jurídico 3.º, que remite a pronunciamientos anteriores y que es reproducido en la más reciente STC 165/1994, fundamento jurídico 5.º).

En el asunto ahora enjuiciado no se cuestiona la competencia del Estado para suscribir Tratados de Cooperación Turística. Antes bien, lo único que se discute es la forma de dar cumplimiento en el orden interno a los compromisos internacionales previamente asumidos, en punto a la concesión de ciertas ayudas económicas a estudiantes extranjeros, lo que constituye —y así se configura jurídicamente por la Resolución impugnada— una actividad subvencional de fomento de la cooperación y el intercambio en materia turística. En este sentido, conviene recordar, por su proyección al caso presente, la doctrina de la STC 13/1992 [fundamentos jurídicos 7.º y 8.º b)], en la que se declaró que cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, 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, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención.

4. Esto sentado, en el asunto que ahora enjuiciamos, al igual que en el resuelto por la STC 330/1993, con el que guarda cierta similitud desde el punto de vista competencial, ni el hecho de que la actividad subvencionada tenga un alcance exterior al territorio nacional, ni el que sea fruto de un Convenio celebrado entre Estados, son elementos suficientes para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la participación de las Comunidades Autónomas en actividades de naturaleza subvencional que afecten a materias sobre las que ostentan algún título competencial.

En efecto, aunque en el caso presente deba mantenerse una cierta unidad tanto en la convocatoria como en la ulterior gestión de las ayudas, como consecuencia de que éstas tienen por destinatarios a estudiantes extranjeros, nada impide, sin embargo, que el Estado establezca *ex ante*, a través de distintas técnicas de cooperación o, incluso, de cofinanciación, cauces participativos de las distintas Comunidades Autónomas con competencia sobre la materia, que permitan a estas últimas el desarrollo de esta actividad de fomento y de intercambio recíproco en materia turística, sin perjuicio del efectivo cumplimiento por el Estado de sus obligaciones internacionales.

Debe concluirse, pues, que la Resolución impugnada, al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la convocatoria y gestión de las referidas ayudas, ha desconocido el sis-

tema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma. Obviamente, no es tarea de este Tribunal determinar cuáles hayan de ser los concretos cauces a cuyo través se instrumente la mencionada participación de las Comunidades Autónomas. Cumple reiterar, sin embargo, la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ámbitos como el presente, en los que concurren distintos títulos competenciales en la realización de una misma actividad de subvención (SSTC 201/1988, 13/1992 y 330/1993, entre otras).

5. Antes de dictar nuestro fallo, debemos precisar su alcance con arreglo a las facultades que el art. 66 LOTC confiere a este Tribunal. En el caso presente, tanto lo impetrado por la parte actora en la súplica de su demanda, como el carácter cerrado del ejercicio económico a que se refiere la Resolución impugnada y la necesidad de no ocasionar perjuicio alguno a los beneficiarios de las ayudas ya otorgadas, aconsejan que en el fallo tan sólo se declare que la Resolución traída a conflicto no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias, sin contener ningún otro pronunciamiento.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto de competencia y, en consecuencia, declarar que la Resolución impugnada no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias.

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

Dada en Madrid, a cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

739

Sala Segunda. Sentencia 176/1995, de 11 de diciembre de 1995. Recurso de amparo 1.421/1992. Contra Sentencia condenatoria de la Audiencia Provincial de Barcelona dictada en vía de apelación, en procedimiento abreviado seguido por delito de injurias y de escarnio de confesión religiosa a consecuencia de la publicación en España del álbum «Hitler=SS». Supuesta vulneración del derecho a la libertad de expresión y a comunicar libremente información: límites constitucionales de los derechos fundamentales.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael