

LA AERONAUTICA CIVIL Y EL NUEVO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRANSPORTES

(Un comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional
de 11 de junio de 1984)

Por ELOY GARCIA

SUMARIO

I. La difícil recepción en España de la idea del transporte como «sistema integrado». Su reflejo en una organización administrativa segmentada y parcialmente militarizada.—II. Un marco legal desfasado y de inspiración cuasimilitar en cuanto a la aeronáutica civil al momento de establecerse el Estado democrático.—III. La nueva organización del sistema de transportes a partir del mandato constitucional y la aeronáutica civil. 1. El nuevo esquema del sistema de transporte en base al interés colectivo afectado: nacional, regional y local. 2. El doble nivel de «interés colectivo» en materia de aeropuertos. Los aeropuertos de interés general y de interés regional. 3. La competencia exclusiva del Estado sobre el «control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo», y su fundamentación en el Estado democrático.—IV. El Real Decreto de 27-XI-81 sobre calificación de aeropuertos civiles y el sorprendente enfoque de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11-VI-84. *La mitificación de los intereses de la defensa.*

I. LA DIFÍCIL RECEPCIÓN EN ESPAÑA DE LA IDEA DEL TRANSPORTE COMO «SISTEMA INTEGRADO». SU REFLEJO EN UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA SEGMENTADA Y PARCIALMENTE MILITARIZADA

La idea, aún no bien asimilada en España a nivel político y administrativo, de que los diferentes medios técnicos de transporte —ferrocarril, carre-

tera, transporte aéreo, etc.— constituyen partes de un único sistema que debe funcionar armónicamente a modo de conjunto integrado, se ha visto reflejada en la producción de ordenamientos jurídicos dispersos para cada uno de los modos de transporte (1), en el planeamiento aislado de las inversiones en infraestructura, en la programación descoordinada de las empresas públicas del sector (2), y lo que aquí interesa puntualizar, en la dispersión en diversos Departamentos ministeriales de las potestades públicas sobre el sector transportes, a lo que no ha sido ajena la tradicional configuración patrimonial y corporativa de nuestra función pública, todo lo cual pone de manifiesto la tradicional inexistencia en España de una política de transporte coherente.

De esta forma el Ministerio de Obras Públicas como sucesor del antiguo Ministerio de Fomento, en cuanto Departamento típicamente constructor de infraestructuras, concentró desde muy pronto las competencias relativas a carreteras, ferrocarriles y puertos, junto a otras no relacionadas con el sector transporte, asumiendo más tarde, las relativas al transporte por carretera, antes unido al ramo de Correos, cuando esta actividad comienza a ser competitiva para los ferrocarriles.

Más recientemente la creación del Ministerio del Aire, a partir de la implantación del llamado «Estado nacional» en 1939, como consecuencia del levantamiento militar, daría lugar a que toda la temática de aeropuertos y navegación aérea quedara inserta en un Departamento castrense, debido a que inicialmente los intereses de la defensa superaban con mucho a los del incipiente transporte aéreo comercial, que de esta forma iniciaba su andadura a partir de una estructura funcionarial militar y de un ordenamiento jurídico castrense, lo que inevitablemente habría de reflejarse tanto en la composición de los cuadros de funcionarios y del personal de las empresas aéreas, como en los esquemas de funcionamiento del subsector.

Algo similar vino a ocurrir durante el «Estado nacional», con cuanto se refería al transporte marítimo, íntimamente ligado a la organización de la Marina Mercante, que pese a depender formalmente de un Departamento civil —el Ministerio de Comercio— funcionó siempre a través de una Subsecretaría propia —la Subsecretaría de la Marina Mercante— con gran in-

(1) Véase ELOY GARCÍA, «Los países industriales adoptan medidas legislativas para lograr una mayor integración de sus sistemas de transporte, evitar el despilfarro de recursos y coadyuvar al relanzamiento económico», en *Revista Fenebus*, núm. 46, Madrid, mayo 1983.

(2) «Parece discutible que pueda llevarse una política coordinada de transportes, dependiendo RENFE, Transmediterránea e Iberia cada una de un Departamento (Transportes, Hacienda e Industria, respectivamente).» Véase L. LÁZARO ARAUJO, «Patrimonio del Estado: El otro INI», en el diario *El País*, 10 de abril de 1981.

dependencia del Departamento civil y con una fuerte implantación militar.

De esta forma la problemática de transportes se mantuvo competencialmente repartida entre los tres citados Departamentos, en función de los tres clásicos subsectores, terrestre, marítimo y aéreo, cada uno de ellos con una muy definida prevalencia estamental, de carácter marcadamente militar en los dos últimos.

Esta tradicional dispersión organizativa fue ya motivo de especial atención en el informe de los expertos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, emitido para el sector transporte en 1962, con carácter preparatorio al relanzamiento económico, en el que después de analizarse la situación del mercado y apuntarse soluciones, se decía: «Se necesita, sin embargo, algo más, si se ha de contar con un sistema de transporte nacional debidamente equilibrado y bien coordinado (...). *La misión estima que debe establecerse un dispositivo que permita tener una visión de conjunto de modo permanente.*»

Desafortunadamente la sensata recomendación del BIRF no fue atendida por el Gobierno español en la medida en que se requería, al limitarse a crear por Decreto de 10-X-1963, una Comisión Coordinadora de Transportes, integrada por el Ministro-Subsecretario de la Presidencia y los Subsecretarios de Obras Públicas, Marina Mercante y Aviación Civil, Comisión que apenas llegó a funcionar, y en cuyo Decreto, significativamente se exponía que la actuación coordinada de los diferentes órganos de la Administración que regentan los transportes, no requiere «innovación alguna que altere o modifique las competencias de los Ministerios que tienen encomendada la gestión de los distintos medios o sistemas».

Manifestación que evidenciaba un sumo cuidado en no provocar problemas corporativos en el estamento militar, asegurando la no creación de un Departamento unificado de transportes.

Y así, la realidad subsiguiente al llamado «período desarrollista», sería que al no llegar a existir en España un Departamento de transporte responsable del establecimiento de una política sectorial coherente, es decir, con visión de «sistema» (3), se produciría el despilfarro de inversiones y la descoordinación de las realizaciones físicas, lo que habida cuenta de que la expansión del sector transportes operó como «motor del desarrollo», daría lugar al actual modelo económico «centro-periferia» (4).

(3) «El transporte crece al ritmo de la economía, de forma desigual según los modos de transporte, con importante predominio de la carretera y la aviación, y sin planear un sistema integrado de transportes» (*Libro Blanco del Transporte*, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Madrid, mayo 1979, pág. 9).

(4) Véase RAFAEL IZQUIERDO, «Características e incidencias del transporte en la

Al reorganizarse la Administración del Estado con el primer Gobierno de la Monarquía, durante la etapa de reforma política preconstitucional, se crea por Real Decreto de 4 de julio de 1977, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que viene a unificar competencias en materia de ferrocarriles, transportes por carretera, aeropuertos y aviación civil, marina mercante y transporte marítimo, no obstante lo cual, el nuevo Departamento dejaría de asumir competencias relacionadas con los puertos y las carreteras, que permanecerían en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo—, y con la circulación de vehículos a motor que se mantendría en el Ministerio del Interior al que fue incorporada la materia de tráfico por su relación con el de orden público (5), mientras que, a su vez, las empresas públicas del sector seguirían vinculadas a tres distintos Departamentos ministeriales: Transportes, Industria y Economía y Hacienda.

No obstante ello, por lo que respecta a la incorporación al nuevo Ministerio del transporte aéreo civil, que aquí nos interesa particularmente, es de significar que en 27 de abril de 1978, se dictó un Real Decreto-Ley «sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones en materia de aviación», en el que, según se decía, se fijaban las cuestiones en las que, «*por razones de interés de la defensa nacional o de la aviación militar es precisa su resolución por acuerdo mutuo de ambos Departamentos*».

El Decreto-Ley dictado en momento en que venía elaborándose la Constitución democrática, resultaba un claro reflejo de las dificultades con que se alcanzaba la incorporación del subsector aéreo a la Administración civil de Transportes, y las hipotecas con que se producía en favor de la Administración militar.

Las prioridades que al respecto se establecían en favor del Ministerio de Defensa se explicaban en su preámbulo, diciendo:

«... el espacio aéreo es único y utilizado por aeronaves militares y civiles, las ayudas a la navegación son comunes, las bases aéreas en algunos casos son aeropuertos o están abiertas al tráfico civil y sus servicios utilizados por ambas aviaciones y los aeropuertos dedicados exclusivamente al tráfico civil pueden ser utilizados en tiempo

«economía y en la vida nacional», en *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981.

(5) Las competencias en materia de tráfico y circulación rodada fueron traspasadas del Ministerio de Obras Públicas al Ministerio de la Gobernación, por Ley de 30 de julio de 1959.

de paz por aeronaves militares, debiendo, en caso de guerra, servir plenamente a los intereses de la defensa nacional.»

II. UN MARCO LEGAL DEFASADO Y DE INSPIRACION CUASIMILITAR EN CUANTO A LA AERONAUTICA CIVIL AL MOMENTO DE ESTABLECERSE EL ESTADO DEMOCRATICO

Quedó dicho como la no recepción en España de la idea de que los distintos medios de transporte, constituyen partes de un sistema único, «integrado», de naturaleza «plurimodal/intermodal», común en los países industriales a partir de los años sesenta, se manifiesta en nuestro país en la persistencia de una actuación administrativa descoordinada, que da lugar al mantenimiento de un ordenamiento legal segmentado para cada uno de los distintos medios de transporte, nota característica de la situación antecedente a la revolución de los transportes.

Así las cosas, al promoverse en 1978 la Constitución del nuevo Estado, el ordenamiento legal de transportes se encuentra en gran parte obsoleto, y no responde aún a la nueva visión del transporte como un todo integrado.

A título indicativo, la legislación ferroviaria pese a la nacionalización de la red de ancho normal y la creación de RENFE, seguía teniendo su marco básico en la Ley General de 23-XI-1877 y la Ley de Ferrocarriles secundarios y estratégicos de 26-III-1908; las dos Leyes de Ordenación y Coordinación de los Transportes por Carretera de 27-XII-1947, responden a la realidad de los años cuarenta, «época en que España no fabricaba vehículos a motor, no refinaba productos del petróleo y andaba muy escasa de divisas», y en la que, «en cambio, existía un sistema ferroviario que funcionaba bien y contaba con la seguridad de poder abastecerse con carbón como combustible del propio país» (6).

Y por lo que respecta a la legislación aeronáutica que aquí nos interesa especialmente, el marco legal, al momento del cambio de Estado, se encuentra constituido por la Ley de Navegación Aérea de 21-VII-1960 y la Ley Penal y Procesal de Navegación Aérea de 24-XII-1964, que establece una jurisdicción especial atípica para delitos y faltas cometidos en el transporte aéreo, Leyes ambas que a su vez traen causa de la Ley de Bases de la Navegación Aérea de 27-XII-1947, promulgada en la etapa más autoritaria del «Estado nacional» surgido del alzamiento militar de 1936, por lo que el Mi-

(6) Del informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de 1962.

nisterio del Aire asume hasta la creación del Ministerio de Transportes en 1977, una plena jurisdicción sobre la aeronáutica civil, momento en que se promulgaría el aludido Decreto-Ley de 27-IV-1978 sobre delimitación de facultades entre los nuevos Ministerios de Defensa y Transportes y Comunicaciones, que respondiendo a la etapa política precedente, mantendría la prevalencia de los intereses de la aeronáutica militar en la nueva Administración civil aérea, hasta el punto de consagrar el principio de que el control de la circulación aérea y la vigilancia del espacio aéreo son competencia del Ministerio de Defensa, ejerciéndolas, por delegación del Ejército del Aire, el Ministerio de Transportes en tiempo de paz, y correspondiendo conjuntamente a este Ministerio y al de Defensa el estudio y resolución de cuanto se refiere a la planificación y modificación de aeropuertos civiles públicos y privados, así como a la red de ayudas a la navegación, sistema de control y telecomunicaciones.

Tal sería en líneas generales el panorama que ofrecía el ordenamiento legal del sector transporte al momento de implantarse el nuevo Estado descentralizado y democrático.

III. LA NUEVA ORGANIZACION DEL SISTEMA DE TRANSPORTES A PARTIR DEL MANDATO CONSTITUCIONAL Y LA AERONAUTICA CIVIL

1. *El nuevo esquema del sistema de transporte en base al interés colectivo afectado: nacional, regional y local*

La nueva organización territorial del Estado, surgida de la Constitución de 1978, ha venido a establecer los principios a los que ha de responder la futura organización del sistema de transportes en España, en un Estado compuesto, democrático y profundamente descentralizado, en el que a manera de los Estados federales, junto al poder central, coexisten otros entes autónomos territoriales, dotados de potestades políticas y administrativas.

A este respecto el legislador constitucional concibió la distribución del poder anteriormente centralizado en el aparato estatal, en función a la existencia en el marco del Estado, de tres planos de intereses colectivos diferenciables aunque interconectados: el de interés nacional, o interés general por excelencia, el interés regional y el interés local.

Y así, en estrecha correlación con el artículo 2.º de la Constitución, en el que se reconoce «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran la nación española, el artículo 137 dispone:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades que se constituyan. *Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

De esta forma la anterior organización centralizada de los transportes, que solamente distinguía entre transportes de competencia municipal, que con grandes hipotecas por parte del Estado se circunscribía a los urbanos de superficie, y transportes de competencia estatal que abarcaba todos los demás, se ha visto sustituida por un nuevo esquema director, que en forma muy similar al actual proceso de reforma del sistema de transportes de la Confederación Helvética (7), va a dar lugar a una estructura jerárquica piramidal representada por los tres niveles de interés colectivo antes mencionados, diferenciados en función de las respectivas competencias propias, aunque necesariamente interconectados en base al principio de unidad económica, es decir:

- Transporte de interés nacional o del Estado.
- Transporte de interés regional o de las Comunidades Autónomas.
- Transporte de interés local o de los Municipios.

Proceso que a partir de la distribución de competencias que implican la Constitución y los Estatutos de Autonomía, va a requerir ulteriores actuaciones descentralizadoras y coordinadoras por parte del poder central, por cuanto como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28-VII-1981, «la organización final del Estado de las Autonomías, requiere efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado en la Constitución tenga efectividad práctica».

En este orden de cosas, y volviendo al núcleo del tema, el nuevo esquema de distribución de competencias, aplicado a los transporte terrestres —carreteras, ferrocarriles y transportes realizados por los mismos— se concreta en la identificación del «interés colectivo» afectado con el principio de territorialidad, lo que da lugar a que los transportes terrestres suprarregionales, es decir, los «que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma» —art. 149.1.21 de la Constitución— correspondan al Estado o poder

(7) En el estudio encomendado por el Consejo Federal Suizo, denominado «Conception Globale Suisse des Transports» (CGST), se establece una «Nouvelle hierarchie des transports et péréquation des charges», que ha puesto en marcha la reforma de la Constitución suiza y la creación de un nuevo Derecho de transportes más acorde con la estructura política de la Confederación y con las necesidades del sistema de transportes en una sociedad en crisis económica.

central, mientras que aquellos otros «cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» —art. 148.1.5, corresponden a las Comunidades Autónomas al haber sido asumidos como propios en virtud de los respectivos Estatutos de Autonomía, quedando aún por diseñar la esfera propia de los transportes municipales o locales, tema diferido por el legislador constitucional a la futura Ley de Bases de Régimen Local.

Pero si respecto de los transportes terrestres el nuevo orden jerárquico ha supuesto la identificación del principio de «interés colectivo» con el de territorialidad, en los transportes marítimos y aéreos, el tema ofrece una dimensión distinta, por cuanto entre otras motivaciones, las competencias relativas a los puertos y aeropuertos al encontrarse éstos ubicados necesariamente en alguno de los territorios autónomos, no pueden ser atribuidas en función del principio de territorialidad, sino en atención al «interés colectivo» prevalente.

Así respecto de la aeronáutica civil, que es el tema que aquí en definitiva nos ocupa, el nuevo orden constitucional ha establecido como de competencia exclusiva del Estado —art. 149.1.20— «el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves», al igual que ocurre en otros Estados federales, mientras que respecto de los «aeropuertos», la Constitución —art. 149.1.20— ha reservado a la competencia exclusiva del Estado, no todos los aeropuertos comerciales, como luego veremos, sino los de «interés general» o «interés del Estado».

Y llegados a este punto se hace necesario destacar, por cuanto más adelante comentaremos, que en el nuevo orden constitucional, democrático y descentralizado, basado en la prevalencia del poder civil y en la distribución territorial del poder político, los fundamentos que avalan la competencia exclusiva del Estado en las materias mencionadas, habrán de encontrarse en cuanto la temática rebasa el plano del interés regional para situarse en el del superior interés de la nación o «interés general» por excelencia, interés que ordinariamente corresponde garantizar a las Autoridades civiles del Estado y en casos de emergencia nacional a las Instituciones encargadas de la Defensa.

2. El doble nivel de «interés colectivo» en materia de aeropuertos. Los aeropuertos de interés general y de interés regional

Quedó dicho que el principio de territorialidad, válido para distinguir el interés nacional del interés regional en materia de transportes terrestres, no resultaba aplicable a los puertos y aeropuertos por razón de su necesaria

ubicación en los distintos territorios de las Comunidades Autónomas, por lo que habrá de ser el principio del interés colectivo prevalente, el que servirá para distinguir el régimen de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia aeroportuaria.

A este respecto hay que remontarse a la etapa constituyente para descifrar el sentido exacto de la actual redacción del artículo 149.1.20 de la Constitución, en cuanto dispone que los «aeropuertos de interés general» son competencia exclusiva del Estado. Y es que el anteproyecto de Constitución establecía inicialmente, sin distinguo alguno, la «competencia exclusiva» del Estado sobre «aeropuertos», siendo la Ponencia constitucional del Congreso de los Diputados, quien finalmente vino a precisar el tema, sustituyendo el término «aeropuertos» por la locución «aeropuertos de interés general», que figura en el precitado artículo 149.1.20.

De aquí que al hablarse de «aeropuertos de interés general» no pueda ahora caerse en el error de contraponerlo al concepto de aeropuertos de «interés privado», sino que habrá de admitirse que respecto de los aeropuertos —al igual que de los puertos— el constituyente ha establecido conscientemente una doble gradación del «interés general o colectivo», es decir, el «interés nacional» o interés general por excelencia correspondiente al Estado, y el «interés regional» o de las Comunidades Autónomas, lo cual, como quedó dicho resulta plenamente coherente con el principio que vertebra el «Estado de las Autonomías» a través de la distribución del poder político en función del «interés colectivo» prevalente, según ha interpretado el Tribunal Constitucional a través de reiterada jurisprudencia (8).

Siguiendo el tema, es de recordar que el artículo 148.1.6, estableció que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias, respecto a los «aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales», mientras que correlativamente, como queda visto, el artículo 149.1.20, dispuso que «el Estado tiene competencia exclusiva», sobre «aeropuertos de interés general», lo que iba a dar lugar a un distinto nivel de competencias en la materia, entre las llamadas Comunidades históricas y las demás Comunidades Autónomas, por cuanto solamente las primeras po-

(8) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2-II-1981 ha dicho que, el artículo 137 de la Constitución, «refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía», por lo que «resulta necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía con especial referencia a municipios y provincias», añadiéndose que, el ámbito de los poderes autónomos, se circunscribe «a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo». (Doctrina reiterada en las Sentencias del Alto Tribunal, de 14 y 28-VII y 22-XII-81.)

dían asumir el espacio competencial existente entre el artículo 148 y el artículo 149, ya que las segundas, según mandato expreso del artículo 148.2, deberán dejar transcurrir cinco años para, reformando su Estatuto, ampliar las competencias «dentro del marco establecido en el artículo 149», es decir, para llegar a incluir aeropuertos de «interés regional».

Así pues, en virtud del artículo 148.1.6, tanto las Comunidades históricas como las demás Comunidades Autónomas, han venido asumiendo a través de sus Estatutos competencias exclusivas, es decir, legislativas y ejecutivas, sobre helipuertos, aeropuertos deportivos, y los que no desarrollen actividades comerciales (9), mientras que en virtud del artículo 149.1.20, las Comunidades históricas han asumido además competencias exclusivas sobre los aeropuertos comerciales que no resulten de «interés general» (10).

A lo que habrá de añadirse, por otra parte, que los Estatutos de las Comunidades históricas incluyen a su vez competencias ejecutivas sobre los aeropuertos de «interés general», cuando el Estado no se reserve su «gestión directa», tema que prescindiremos de tratar en el presente trabajo, pero que a nuestro entender incurre en vicio de inconstitucionalidad, por cuanto tales competencias solamente podían delegarse o transferirse posestatutariamente al amparo del artículo 150.2 de la Constitución.

En este orden de cosas el Estatuto Vasco, y en parecidos términos los Estatutos catalán, gallego, andaluz y valenciano, en su artículo 10.32 dice:

«La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencias exclusivas en las siguientes materias: (...) helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución (...).*»

Lo que, como venimos diciendo, supone que la competencia de la Comunidad Autónoma alcanza hasta donde comienza la «competencia exclusiva» del Estado y, como indirectamente indican los Estatutos gallego y andaluz (11), implica a su vez que el Estado habrá de proceder formalmente

(9) Los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Rioja (art. 8.19) y Madrid (art. 26.6) no incluyen helipuertos.

(10) La Constitución utiliza el término «aeropuertos» con falta de tecnicismo. En este sentido, la Ley de 21-VII-60 sobre Navegación Aérea distingue, siguiendo los usos internacionales, entre aeropuertos y aeródromos, considerando aeropuerto (art. 39) «todo aeródromo en el que existan de modo permanente instalaciones y servicios con carácter público para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga».

(11) El Estatuto gallego (art. 27.9) habla de «aeropuertos (...) *no calificados de interés general por el Estado*»; y el Estatuto andaluz (artículo 13.11), de «aeropuertos (...) *que no tenga la calificación legal de interés general del Estado*».

a determinar que «aeropuertos» son de «interés general» o «nacional», y correlativamente de «interés regional» o de las «Comunidades Autónomas». Distinción que, como se advirtió, trae causa de la modificación introducida en el texto constitucional en el Congreso de los Diputados durante la fase constituyente.

No obstante, ha venido a ocurrir que el Gobierno de la nación, a través del Real Decreto de 27-XI-81 ha dispuesto que la actual red de aeropuertos comerciales corresponde en su totalidad a la competencia del Estado, criterio que, pese a cuanto quedó expuesto, se ha visto confirmado por Sentencia del Tribunal Constitucional de 11-VI-84, todo lo cual comentaremos más adelante.

3. *La competencia exclusiva del Estado sobre «control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo» y su fundamentación en el Estado democrático*

En el artículo 149.1.20, además de la competencia exclusiva del Estado, sobre «aeropuertos de interés general», se incluye como fue dicho, la relativa al «control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves».

Así pues, cuanto afecta a la navegación aérea, y al establecimiento de líneas aéreas comerciales, es de la exclusiva competencia del poder central, lo que implica la potestad legislativa y la función ejecutiva.

En este sentido la nueva Constitución española ha seguido la orientación de los Estados federales de nuestro entorno cual es el caso de la República Federal de Alemania y la Confederación Helvética, países en los que la materia se encuentra reservada a la Federación o poder central (12).

(12) La Constitución alemana de 1947 establece en su artículo 73.6, que corresponde a la Federación la legislación exclusiva en materia de «navegación aérea», añadiendo en su artículo 87 d), que «la administración de la navegación aérea funcionará como administración federal propia».

La Constitución de la Confederación Helvética, en su artículo 37 ter, dispone que «la legislación sobre navegación aérea es de competencia de la Confederación», estableciéndose en la Ley Federal de Navegación Aérea de 1948, que el transporte profesional en líneas explotadas regularmente debe ser objeto de concesión otorgada por el Departamento Federal de Aviación Civil.

En el «Message» de 20-XII-82, sobre la revisión parcial de la Constitución suiza se dice: «Il n'est pas nécessaire de souligner davantage que le sécurité aérienne, l'octroi de concessions pour les vols de ligne et d'autorisations pour les vols commerciaux hors des lignes ainsi que la réglementation des relations internationales doivent rester du ressort de la Confédération.»

Y si bien es de recordar que la Constitución republicana de 1931, admitía que en materia de «aviación civil», la ejecución podía corresponder a las Regiones Autónomas, lo que fue efectivamente establecido en los Estatutos catalán, vasco y gallego (13), a través de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la actual Constitución, es también posible que las Comunidades Autónomas asuman competencias ejecutivas en materia aeronáutica, aún cuando el supuesto contemplado en la Constitución republicana se asemeja más a lo que el artículo 83 de la Constitución alemana considera materia propia de los *Länder*, que al supuesto de delegación de competencias.

De aquí que los Estatutos de Autonomía se hayan limitado a asumir algunas competencias aeroportuarias, sin alcanzar en ningún caso al tránsito y al transporte aéreo comercial, aunque sí llamativamente al servicio «meteorológico».

Para no incurrir en confusión en cuanto al fundamento que en el nuevo ordenamiento político tienen las competencias estatales respecto al espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, ha de recordarse cuanto anteriormente fue dicho acerca del desfase que acusaba nuestra legislación aeronáutica al momento de producirse el cambio de Estado, dada la tradicional dependencia que durante el anterior régimen autoritario, mantuvo la aeronáutica civil respecto de la Administración militar, por lo que al permanecer vigente la legislación derivada de la Ley de Bases de 27-XII-47, subsistirían fuera del contexto, principios y normas incompatibles con la nueva situación, lo que afectaría a temas como la utilización del espacio aéreo, los intereses de la defensa y el ejercicio de atributos de soberanía.

En este sentido, como ya fue dicho, el Real Decreto-Ley de 27-IV-78, sobre distribución de competencias entre los Ministerios de Transportes y Defensa, que denota el dificultoso tránsito del transporte aéreo comercial a la Administración civil a partir de la Administración militar, ha mantenido sobre la aeronáutica civil importantes hipotecas, que al corresponderse con los principios de un sistema político autoritario, y, por tanto, sustancialmente diferente del que pone en marcha la Constitución, vendrían a provocar un grave confusionismo que alcanzaría como veremos a la alta Magistratura del Tribunal Constitucional.

(13) El artículo 15 de la Constitución de 1931 decía: «Corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes Generales, sobre las siguientes materias: 13. Servicios de aviación civil.» No obstante, el Estatuto vasco de 1936, aprobado en plena guerra civil, sobrepasó dicho límite estableciendo en su artículo 2.º: «Corresponde a la competencia del País Vasco (...), la legislación exclusiva y la ejecución directa en las materias siguientes: f) Aeropuertos, líneas aéreas (...).»

Y es que, por lo que concretamente se refiere al transporte aéreo, la titularidad estatal, no trae causa, en el nuevo orden político, del ejercicio de atributos inherentes a la soberanía nacional, sino de su carácter supra-regional, por cuanto su eficacia y funcionalidad resultan incompatibles con su fragmentación en parcelas territoriales reguladas autónomamente, lo que igualmente ocurre con la red viaria nacional, ferroviaria y carretera, y con el transporte por la misma desarrollado, conjunto de infraestructuras y servicios que representa el instrumento vertebrador del sistema económico nacional y asegurador de la movilidad y el asentamiento socio-económico en todo el territorio nacional.

Por todo lo cual, el fundamento de la titularidad del Estado sobre una parte de la red de transporte, y concretamente sobre el transporte aéreo doméstico, en el actual Estado democrático, no deberá encontrarse en el ejercicio de atributos de soberanía, cual ocurre con las relaciones internacionales, la defensa, o el poder fiscal, sino en la necesidad de asegurar el orden socio-económico nacional (14).

Pero la comprensión del tema requiere advertir que competencia exclusiva del Estado no se confunde en nuestro orden constitucional con competencia intrasferible, ya que tal condición de indisponibilidad está reservada únicamente a aquellas potestades que implican el ejercicio de atributos de soberanía (15).

En este orden de cosas ha venido a resultar significativa la promulgación por las Cortes Generales, al amparo del artículo 150.1 y 2 de la Constitución, de la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA), de 10-VIII-82, que, a nuestro entender, supone la transferencia a la Comunidad Autónoma sin pérdida de la titularidad del Estado, de competencias ejecutivas en materia de transporte aéreo regional o «Tercer nivel aéreo», lo que no habría sido posible de tratarse de atributos de soberanía, dado su carácter «indisponible», transferencia que lógicamente habrá de ser seguida de otras futuras en materia de transportes interregionales, bien que asegurando la coordinación estatal, a fin de que, como indica la Senten-

(14) Un criterio en cierto modo diferente parece mantener el profesor E. García de Enterría al decir, hablando con generalidad: «La nota de superioridad de todas las competencias estatales enunciadas en el artículo 149.1, es pues manifiesta en cuanto (...) se articulan como atributo de soberanía nacional.» Véase «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, mayo-agosto 1982, pág. 74.

(15) Véase ELOY GARCÍA, «El marco del Estado Autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución», en *Revista de UNED*, Madrid, 1983, pág. 93.

cia del Tribunal Constitucional de 28-VII-81, el modelo de Estado tenga efectividad práctica (16).

En este mismo orden de cosas resulta elocuente, como en Francia, que pese al proceso en marcha de regionalización administrativa mantiene incólume su estructura política unitaria, bien distanciada de la nuestra, está en marcha una política de potenciación del «transporte aéreo regional», conforme ha sido puesto de manifiesto por el ministro Fiterman al presentar la Ley de Orientación de los Transportes Interiores, de 30-XII-82, y enunciar sus objetivos en el subsector aéreo diciendo:

«Desarrollar la responsabilidad de las regiones en materia de organización del transporte regional e interregional y la creación y gestión de bases aéreas, propiciando el apoyo de los Departamentos y Comunidades interesadas» (17).

Mayor complejidad que el transporte propiamente dicho, presenta cuanto se refiere al tráfico y al control del espacio aéreo, asimismo reservado a la exclusiva competencia del Estado, tema que tradicionalmente guarda una mítica relación con los intereses de la defensa, dado que desde la segunda guerra mundial las confrontaciones bélicas se dilucidan en gran medida en el espacio aéreo.

A este respecto ha de dejarse sentado que si bien el espacio aéreo nacional, al igual que las aguas jurisdiccionales, suponen un bien común de in-

(16) En relación con el tema del transporte aéreo regional, puede verse: JULIA LÓPEZ DE SÁ y ELOY GARCÍA, «El Tercer Nivel Aéreo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», en *Jornadas Técnicas Cosmo 84*, Barcelona, junio 1984.

Puede verse: ELOY GARCÍA, *Las competencias de la Comunidad Autónoma Canaria en materia de transportes a la vista de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias*. Asistencia técnica al Departamento de Transportes y Turismo de la Comunidad Autónoma Canaria.

(17) Véase *Communication de C. Fiterman devant le Conseil supérieur des Transports le 23 Avril 1982*, Ministère des Transports, Paris, 22 de abril de 1982.

La Ley alemana sobre tráfico aéreo de 1981, al determinar en su artículo 31 (2), las funciones a desarrollar por los *Länder* en representación del Gobierno Federal, en su apartado 11 incluye: «La autorización de compañías aéreas dedicadas únicamente al tráfico ocasional mediante helicópteros o aviones con un peso máximo en vuelo autorizado de cinco mil setecientos kgs. o cuyas líneas, mediante estas aeronaves no superen el Estado en el que la empresa tiene su sede, así como la concesión de permisos para la utilización industrial de aeronaves para otros fines y vuelos por cuenta propia.»

terés nacional, amparado por el poder soberano que el Estado representa, del que son garantes las Fuerzas Armadas, ello no debe llevar a la confusión de que la titularidad estatal sobre el espacio aéreo trae causa de los superiores intereses de la defensa nacional, por cuanto en las sociedades democrática, organizadas como Estados descentralizados, competencias del poder central e intereses de la defensa no se confunden, al estar asegurados estos últimos, en todo caso, a través de otros procedimientos compatibles con los intereses de la sociedad civil, y que en cuanto a la utilización del espacio aéreo, se concretan en el establecimiento por la Autoridad competente de zonas prohibidas, restringidas o peligrosas, y por supuesto, en la posibilidad de militarización inmediata en caso de emergencia nacional, cual puede ocurrir igualmente con las redes nacionales ferroviaria, carretera o de autopistas y, en definitiva, con todo el conjunto del sistema de transportes, con total independencia de la adscripción de competencias a los poderes centrales o autónomos (18).

(18) Según la Ley de Navegación Aérea de 1981, de la República Federal de Alemania —art. 32 (1)— corresponde al ministro federal de Transportes, con la aprobación del Consejo Federal —Cámara de los *Länder*—, dictar las disposiciones necesarias «para la instauración y anulación de zonas prohibidas al vuelo y de zonas con limitaciones de vuelo.

El artículo 31 (2) de la misma Ley establece las funciones que pueden desarrollar los Estados miembros, en representación del Gobierno Federal entre las que se incluyen las siguientes:

La expedición del permiso para utilización especial del espacio aéreo para:

- a) Vuelos acrobáticos;
- b) vuelos remolcados;
- c) vuelos publicitarios;
- d) el lanzamiento de objetos desde aeronaves;
- e) la ascensión de globos libres y globos cautivos;
- f) el vuelo de cometas, aeromodelos y objetos volantes autopulsados, y
- g) la variación de alturas de vuelo de seguridad mínimas y distancias mínimas de seguridad.

Con excepción de los permisos expedidos por el Instituto Federal para la Seguridad del Vuelo.

— La vigilancia dentro de las competencias administrativas fijadas.

— El ejercicio de la vigilancia aérea, siempre y cuando ésta no haya sido transferida al Instituto Federal para la Seguridad del Vuelo o Ministerio Federal de Aeronáutica.

— La protección contra ataques contra la seguridad del tráfico aéreo.

IV. EL REAL DECRETO DE 27-XI-81 SOBRE CALIFICACION
DE AEROPUERTOS CIVILES Y EL SORPRENDENTE ENFOQUE DE LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 11-VI-84. LA MITIFICACION
DE LOS INTERESES DE LA DEFENSA

En 27-XI-81, el Gobierno de la nación dictó un Real Decreto «sobre calificación de aeropuertos civiles», en cuya parte expositiva se decía: «La introducción en la Constitución de la categoría de aeropuerto de interés general ha supuesto la aparición en nuestro ordenamiento jurídico-aeronáutico de conceptos y situaciones que no pudieron ser previstas ni en la Ley de Aeropuertos de dos de noviembre de mil novecientos cuarenta, ni en la de Navegación Aérea de veintiuno de julio de mil novecientos sesenta, ni tampoco, por su finalidad específica, en el Real Decreto-Ley doce mil novecientos setenta y ocho, de veintisiete de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes, Turismo y Comunicaciones.»

A lo cual, se añadía: «Anticipando la actualización de la mencionada Ley de Navegación Aérea, el Real Decreto viene a fijar los criterios básicos para limitar técnica y administrativamente la discrecionalidad con que se han de calificar los aeropuertos según se consideren o no de interés general, y las formas posibles de gestión de los mismos.»

Por todo lo cual, en el artículo 1.º del Real Decreto se establecían los «criterios» en base a los que la Subsecretaría de Aviación Civil calificaría a los «aeropuertos de interés general», aún cuando ocurría que seguidamente la disposición transitoria del Real Decreto procedía a dicha calificación, diciendo:

«Los aeropuertos propiedad del Estado y que en la actualidad son explotados por el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal.»

Todo ello iba a dar lugar a que por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se formulase requerimiento de incompetencia al Gobierno central al entender que a través del Real Decreto se vulneraban las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, requerimiento que al no ser atendido, produjo el correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional.

La defensa legal de la Generalidad, en el recurso sustanciado, alegó la

falta de competencia del Gobierno central para delimitar el nuevo concepto constitucional de «aeropuertos de interés general», por ser materia de *lege ferenda*, entendiendo que la actuación unilateral de la Administración central venía a afectar al régimen de competencias establecido en el Estatuto de Autonomía.

Mientras, por su parte la Abogacía del Estado, en base al ordenamiento legal preconstitucional, sostuvo la competencia, en todo caso, de los Ministerios de Defensa y Transportes y Comunicaciones en materia aeronáutica y aeroportuaria, deduciendo de ello que la competencia que en virtud de los artículos 148.1.6, y 149.1.20 de la Constitución, deriva en favor de las Comunidades Autónomas, hace referencia únicamente a los que según la legislación vigente son considerados aeródromos privados.

Por lo que en definitiva, según la tesis del defensor del Estado, el Real Decreto-Ley significa en sustancia una adaptación de lo existente a las nuevas circunstancias surgidas de la Constitución, ya que la disposición transitoria ha incluido en el concepto de «aeropuertos de interés general» a todos los que hasta el presente eran aeropuertos públicos, «dado que todos ellos son de interés para la defensa nacional y ésta es de indiscutible competencia estatal».

A la vista de todo ello el Tribunal Constitucional ha dictado Sentencia en 11-VI-84, que siguiendo en líneas generales la tesis del defensor del Gobierno de la nación, declara la titularidad del Estado sobre las competencias controvertidas.

Con independencia de otros aspectos que la Sentencia suscita, entendemos de extraordinaria importancia comentar su alcance politológico por cuanto, a nuestro entender, la decisión del alto Tribunal y su fundamentación, evidencian con toda claridad los gravísimos riesgos que comporta la inexistencia en el nuevo marco del Estado, de Instituciones que aseguren la incardinación del «interés regional» en el «interés nacional», lo que indirectamente obliga al Tribunal Constitucional a ultimar el proceso abierto por la Constitución para la redistribución del poder, sin el adecuado soporte técnico, sin la debida valoración política, y a partir de planteamientos típicos de un litigio (19).

Y es que trayendo a colación cuanto ha quedado expuesto en los apartados anteriores, no puede menos de considerarse que la Sentencia de 11-VI-84, ha desconocido gravemente ideas que representan el fundamento mismo del Estado de las Autonomías y su peculiar funcionamiento interno.

(19) Véase ELOY GARCÍA, «Tribunal Constitucional, Constitución económica y Estado de las Autonomías», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 39, Madrid, 1984.

Y así al interpretarse que «interés general» en materia de aeropuertos es solamente el «interés del Estado», no entrando a contemplar los diferentes planos en que aquél se manifiesta jerarquizadamente, y distinguiendo solamente entre «interés general» e «interés privado» (20), se está desconociendo la doctrina sentada por el propio Tribunal en sus anteriores Sentencias de 2-II, 14 y 28-VII, y 22-XII-81, en el sentido de que el Estado de las Autonomías se estructura a través de la descentralización del poder en diversas entidades territoriales a las que incumbe la gestión de sus «respectivos intereses» (21). Lo que inevitablemente provoca el desenfoque de toda la construcción subsiguiente sin alcanzar a comprenderse la certera alegación del defensor de la Generalidad, de que la definición de aeropuertos de interés general, traza la divisoria en la materia, entre las competencias del Estado y las de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de considerar la cuestión de si el Real Decreto controvertido tiene rango suficiente para regular la materia de que se trata, por lo que contrariamente a lo que el fallo sostiene, el caso resulta similar al contemplado en la Sentencia de 28-IV-83, ya que lo que está haciendo el Gobierno a través de un Real Decreto, es la asignación del poder político del Estado, en favor del sujeto central en exclusiva, y por ello con eliminación de las potestades públicas —legislativa y ejecutiva— que conforme queda expuesto deben integrar el «autogobierno» de las Comunidades Autónomas (22).

Y llegados a este punto es también obligado aceptar lo postulado por la representación de la Generalidad, en cuanto manifiesta que la determinación del «interés general» en materia de aeropuertos, implica una situación de

(20) El Abogado del Estado haciendo referencia al artículo 9.º, 15, del Estatuto de Cataluña, con evidente confusión, dice:

«Ahora bien, el primero de estos preceptos no puede significar, *so pena de absurdo*, más que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre los aeropuertos deportivos, y en general, los que no tengan fines comerciales.» Tesis finalmente admitida en el Fundamento jurídico primero de la Sentencia, al decirse: «La competencia exclusiva de la Generalidad no abarca más que los aeropuertos que no sean de interés general.»

(21) «La Constitución distingue entre distintos niveles del interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (arts. 150.3, 155.1 y 137)» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 22-XII-81).

(22) En el Fundamento jurídico tercero parangonando el supuesto de la Sentencia de 28-IV-83, sobre Bases y coordinación general de la Sanidad —art. 149.1.16— se dice: «No cabe, pues, entrar a examinar aquí si la fijación de los criterios de calificación ha de hacerse o no por Ley, y no resulta, por consiguiente, de aplicación la doctrina sentada en torno a la fijación de las bases, en el ámbito de la cual el examen del rango legal podría tener su justificación en que el acto mismo de la fijación de aquellas es simultáneamente norma de delimitación de competencias.»

lege ferenda, lo que impide hablar de una mera adaptación de la normativa preconstitucional, como hace el Abogado del Estado, por cuanto el Decreto del Gobierno de la nación invade el papel reservado a las Cortes Generales, al venir a anticipar, como él mismo reconoce, «la necesaria actualización de la Ley de Navegación Aérea», actualización que en consecuencia con lo expuesto, deberá subordinarse a cuanto resulte de la redistribución por las Cortes de las potestades públicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La comprensión de todo lo cual obliga a recordar que el nuevo sistema político español se basa, por una parte, en los principios de gobierno parlamentario que sitúan al ejecutivo en una situación de dependencia del legislativo del que es mera emanación (23), y por otra, en una profunda y singular descentralización territorial del poder, que da lugar a que las Comunidades Autónomas no se encuentren ordinariamente sometidas al Gobierno central, lo que a su vez explica la imposibilidad de atribuir a éste la función de reformular el ámbito competencial establecido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, función que según fue aclarado en la Sentencia de 5-VIII-83 sobre la LOAPA, ni siquiera, en cuanto resulte de la Constitución y de los Estatutos, se encuentra reservada al legislador estatal (24).

Y dicho todo ello no puede menos de llamar la atención la aceptación que el fallo hace de la tesis del Abogado del Estado, de que el uso por la Constitución de la locución «aeropuertos de interés general» justifica la titularidad del Estado sobre todos los que hasta el momento eran aeropuertos públicos, en función de criterios que, «podrían dejarse reducidos al verdaderamente determinante del reconocimiento indiscutible de una competencia estatal exclusiva: el interés de todo aeropuerto para la defensa nacional».

Todo lo cual encuentra su explicación en cuanto quedó expuesto sobre la situación de desfase del marco legal relativo a la aeronáutica civil que al inspirarse en principios propios de la etapa autoritaria, han venido a demostrar su incompatibilidad con los que son propios del nuevo Estado democrático, es decir, la primacía del poder civil y la descentralización territo-

(23) Véase R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

(24) Si bien la Sentencia de 5-VIII-83 sobre la LOAPA establece que «el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria», debe entenderse que, cuando ello no resulte del bloque de legalidad constitucional —Constitución y Estatutos— las Cortes Generales están llamadas a determinar los principios distributivos del poder político del Estado.

rial del poder político, lo que en definitiva es causa de la grave confusión producida en el litigio.

Y ello por cuanto en los Estados como el surgido de la Constitución de 1978, los intereses de la defensa, no juegan en el sentido limitativo que la Sentencia entiende sobre los medios de transporte, sean aéreos, marítimos o terrestres, ni suponen inconvenientes en la incorporación de la red aeroportuaria al sistema interior de transportes (25).

Dicho todo lo cual, y para ultimar el tema, habrá de insistirse como reflexión final, en el grave riesgo que comporta la inexistencia de instituciones de coordinación y cooperación en el Estado de las Autonomías, con el consiguiente endoso al Tribunal Constitucional de la función de establecer las cordeadas del sistema político y asegurar la unidad socio-económica de la nación, supuesto a supuesto, a través de litigios intergubernativos, sustanciados mediante planteamientos inevitablemente partidistas, lo que sitúa a tan Alta Magistratura en el grave riesgo de una frecuente desorientación.

Problema que L. Vandelli ha visto con agudeza al entender que tal protagonismo del Tribunal Constitucional en la dialéctica gubernativa, puede perjudicar gravemente al mismo al acentuar «la jurisdiccionalización de los problemas de oportunidad, disminuyendo su prestigio de juez constitucional, al tener que asumir un papel consistente en la definición de la política con respecto a las Comunidades Autónomas, y al hacerse cargo de la solución de conflictos políticos que constitucionalmente deberán encontrar solución en otros lugares» (26).

(25) En la República Federal de Alemania los aeropuertos están administrados por empresas privadas y son en la mayor parte de los casos de la propiedad de los *Länder* o de los municipios.

En la Confederación Helvética los aeropuertos de Zurich-Kloten y de Ginebra-Cointrin, son propiedad de los respectivos Cantones, y el de Basilea-Mulhouse pertenece a una corporación autónoma instituida mediante acuerdo con Francia, en la que está representada la Confederación y el Cantón de Basilea.

(26) Véase L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, I.E.A.L., Madrid, 1982, pág. 286.

Según Pérez Moreno, «debe matizarse, en las competencias del Tribunal Constitucional, la posibilidad de residenciar en él no sólo conflictos jurídicos contra normas, sino incluso pretensiones que exigen apreciaciones económicas, sociales, etc. Se atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos jurídicos entre territorios autónomos. Puede haber supuestos en los que el carácter del conflicto exija no sólo un control de la legalidad, sino de la oportunidad, por ello debiera expresamente atribuirse al Tribunal Constitucional, en párrafo aparte, el conocimiento de los conflictos basados en la infracción del principio de solidaridad regional (...). Asimismo debería incluirse en el Tribunal a titulados superiores expertos en economía...» (véase «Técni-

Todo lo cual, y a modo de colofón, pone de manifiesto la urgente necesidad de poner en marcha la Conferencia de Ministros y Consejeros del ramo de Transportes, prevista en la Ley de 14-X-83, del Proceso Autonómico, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5-VIII-83 que, para su efectividad práctica requerirá el establecimiento de un dispositivo orgánico, profesionalizado y altamente cualificado, que asegure una visión de conjunto del sistema de transportes, dispositivo que, como fue dicho, ya la Comisión de expertos del BIRF echó de menos en 1960 cuando el Estado español respondía a un modelo unitario, fuertemente centralizado, lo que acredita su mayor necesidad en un Estado compuesto, singularmente descentralizado, cual es el Estado de las Autonomías (27).

cas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Instituto García Ovicdo, Sevilla, 1980, págs. 705 y sigs.

(27) Véase ELOY GARCÍA, «La consolidación del sistema plurimodal/intermodal de transportes en el Estado de las Autonomías», Jornadas Catalano-Lombardas, Barcelona, noviembre de 1983.