

RODRIGUEZ JURADO (h), Agustín. *Teoría y práctica del Derecho aeronáutico*. Buenos Aires, 1963, 511 pp.

Sin la profundidad de un tratado, dice el autor en las palabras preliminares, su obra pretende aportar soluciones teóricas y prácticas a los principales problemas que

derivan de la actividad aeronáutica. Al mismo tiempo, advierte que al comenzar la enseñanza de una disciplina es preciso repetir conceptos ya conocidos en otros campos del conocimiento, y esto es particularmente importante tratándose de estudios que actualmente proliferan y se expanden por todos los ámbitos, no del derecho (que sigue siendo uno) sino de la civilización en tránsito evolutivo, porque es natural que sus cultivadores intenten calificar de rama del derecho a lo que no pasa de ser aplicación especializada por el fenómeno contemplado.

Sin embargo, Rodríguez Jurado (h) no puede ni prescindir de afirmaciones anteriores ni tomar una posición que significaría una especie de disminución de la importancia de su disciplina, de manera que opta desde el principio por calificar al derecho aeronáutico como "rama autónoma de las ciencias jurídicas". Quizás porque, como en seguida añade, para resolver problemas de este campo, no existen soluciones ni en el viejo tronco ni en las otras "ramas" del derecho. Pero tales problemas derivan, como él mismo enseña, de la "aparición del maquinismo y el perfeccionamiento de la técnica" revolucionadores de las estructuras sociales pero, no como concluye, provocadores de "dos nuevas ramas que sólo en los últimos años comienzan a adquirir su forma definitiva. Son ellas: el derecho laboral y el derecho industrial". Más aún, las transformaciones técnicas continúan y, en el concepto del autor, dan lugar a "otra rama del derecho, encargada de regular todas las relaciones jurídicas de especial naturaleza que se originan con la explotación de este nuevo medio de transportes, que por sus múltiples aplicaciones otorga a la Nación que le conceda atención preferente un lugar de privilegio en el concierto mundial". Con todo, la observación del fenómeno le lleva a reconocer que esta nueva disciplina, "sirviéndose, por una parte, de principios tomados y adaptados de otras ramas del derecho y, por otra, de normas especialmente creadas para regular la actividad aeronáutica" ha logrado modelar su especialidad.

Desde luego, no se trata de sostener que por la circunstancia de que una disciplina se vincule con otra deja de ser autónoma. Lo que se postula es que por rama del derecho, debe entenderse el conjunto normativo que "descansa sobre estructuras necesarias o, al menos, constantes" (Enrique R. Aftalión, Fernando García Olano y José Vilanova, "Introducción al Derecho", T. II, p. 19). Ahora bien el "objeto del derecho aeronáutico (dice Rodríguez Jurado) no es otro que el estudio y la regulación jurídica de la actividad aeronáutica en todas sus formas y manifestaciones". Por tanto, resulta forzoso "considerar en el derecho aeronáutico instituciones que se tratan en otras ramas del derecho", aunque ello sea con un fin limitado a la especialidad, aunque ello signifique su adecuación o transformación dada la novedad de los problemas ("Así, en el derecho aeronáutico se estudian problemas de derecho interno e internacional: de derecho público y privado; de derecho constitucional; administrativo, civil, comercial, penal, laboral"). Si, a fin de cuentas, el tema se singulariza por consideraciones de hecho, pero se resume en una adición de principios y reglas de otras ramas, podrá hablarse de la aplicación especial pero no de la ramificación del derecho, podrá hablarse de combinación de regímenes, pero no de un régimen autónomo, que es lo característico de las ramas.

En definitiva, el concepto de la materia viene fijado por la "actividad aeronáutica", como podría serlo "automovilística" o "electrónica"; pero los caracteres de "hecho técnico", "internacionalidad", "politicidad" e "integralidad" no producen mayor autonomía que la peculiar constitución del "hecho", regulado desde su aparición por el derecho administrativo ("...escasos meses después del primer vuelo humano pre-

concebido, el prefecto general de policía de París, Monsieur Lenoir, dictó una ordenanza que prohibía las ascensiones en globo sin autorización previa... Nace así la primera norma jurídica que regula la actividad del hombre en el espacio aéreo y se establece el principio del poder de policía extendiéndose hacia las alturas, como tácita demostración de que la soberanía de los Estados se prolonga en sentido vertical").

Que el derecho aéreo tenga, más que cualquiera otra disciplina atinente a las comunicaciones (lo que también es discutible) "carácter internacional", no le hace autónomo, sino, por el contrario, dependiente en gran medida del derecho internacional, sin cuya evolución resultaría impracticable, de ahí que la "unificación legislativa significa alcanzar el desiderátum de una ley internacional destinada a regir en una pluralidad de Estados".

Igualmente, que en su elaboración tenga destacada influencia el factor político, no le hace más autónomo que otras manifestaciones jurídicas, porque, como el propio autor señala aludiendo a las críticas del concepto de "politicidad" como carácter esencial del derecho aeronáutico, "todo el derecho está directa o indirectamente influido por la política", de manera que la cuestión vendría a reducirse a cuantificar esa influencia, para observar que en este ámbito, el factor político tiene importancia definitiva.

La llamada "integralidad" no resulta un carácter individualizante sino lo contrario, porque significa que el derecho aeronáutico es disciplina integral en cuanto "en él se consideran instituciones tratadas en casi todas las demás especialidades del derecho". Lo único que puede destacarse es que en este campo las instituciones normales de las verdaderas ramas jurídicas son tratadas "en función de distintas relaciones jurídicas", es decir, principios y soluciones de las ramas clásicas se amoldan a fenómenos nuevos, de donde se infiere que singular es el hecho, no el derecho. Por ello es que Rodríguez Jurado se ve en la necesidad de admitir que en "un sentido lato, resulta difícil hablar de autonomía de una rama del derecho ya que la ciencia del derecho es una sola, edificada sobre principios generales inalterables e indestructibles dentro de su relatividad", con lo cual cae en otra exageración, la consistente en suponer que siendo siempre los mismos, los caracteres de la juricidad, no hay "ramificaciones" en sentido estricto, cuando "ramificación" no es negación del tronco sino especificación de principios.

En torno a la autonomía, dos corrientes principales, dice el autor, se enfrentan para sostener, la primera una funcionalidad específica del derecho aéreo, mientras la otra le incluye como parte del llamado derecho de la navegación, habiendo logrado su consagración práctica en el código italiano de 30 de marzo de 1942 que comprende la navegación por agua y por tierra. He aquí cómo ni el mismo interior de la teoría existe unanimidad, en la inteligencia de que el argumento más sólido para desechar la llamada escuela napolitana de Antonio Scialoja, consiste en que, mientras todos los países están, sin excepción, potencialmente vinculados a la actividad aeronáutica, para la actividad marítima "existen personas, propiedades y hasta Estados que no tienen vinculación directa con ella y en algunos casos ni siquiera potencialmente". Con una tesis semejante, se podría decir que el derecho de autor es autónomo porque existen personas que ni potencialmente pueden llegar a ser titulares.

Aparentemente, la autonomía doctrinaria ha trascendido al campo legislativo, de modo que seis países iberoamericanos han dictado códigos especiales: Argentina, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay; otro cuenta con una Ley de Aviación Civil (Venezuela en 1955), dos más con leyes especiales pero no integrales: Chile y

Perú; seis tienen leyes parciales sobre el problema de la soberanía estatal del espacio aéreo: Bolivia, Ecuador, Colombia, Cuba, Haití y la República Dominicana; las repúblicas Centroamericanas tienen sobre el grupo anterior la ventaja del Anteproyecto de Ley Básica de Aviación Civil para Centroamérica y Panamá; de manera que sólo México se aparta del movimiento autonomista al conservar su Ley de Vías Generales de Comunicación, por lo que Rodríguez Jurado considera "aplicables a él las críticas que merece el sistema de la escuela napolitana plasmado en el Código italiano de 1942". No es que falten en el país tratadistas como Véjar Vázquez y Francoz Rigalt, ni la cátedra universitaria (con carácter de optativa), sino que se echa de menos esa ley que el autor quisiera ver en todos los países, mostrando la discutible autonomía, apoyada en temas didácticos que para ser comprendidos necesitan de los conocimientos de otras ramas, como el régimen de derechos reales sobre aeronaves, las limitaciones al dominio de interés de la aeronáutica, los contratos de transporte y el régimen de responsabilidad aeronáutica, al lado de cuestiones como la soberanía sobre el espacio aéreo, las libertades de tránsito, las convenciones internacionales y aspectos más particulares, entre otros, la condición del comandante de aeronave y el régimen aplicable al personal aeronavegante, la organización de la aviación civil y comercial, circulación aérea, etc., temas todos que van, del derecho civil al internacional, del laboral al administrativo y del constitucional al penal, sin olvidar las fundamentales normas procesales y las especiales regulaciones mercantiles. Por lo demás, no deja de ser paradójico que mientras en países como Argentina, que han alcanzado la autonomía legislativa, la cátedra se transforme de Legislación Aérea en Derecho marítimo, en tanto que México, considerado en el polo opuesto, tenga una cátedra autónoma.

Pero todo cuanto se ha venido esforzando Rodríguez Jurado en demostrar la autonomía del derecho aeronáutico, alcanza su fruto en otro sentido: en la concepción institucionalista. En realidad, si no se trata de una rama verdadera, no cabe negarle soluciones peculiares que provienen de la combinación de los órdenes normativos: el público y el privado. Del primero surgió inmediatamente "el problema de la extensión vertical de la soberanía de los Estados y el de la extensión vertical del derecho de propiedad. El posterior desenvolvimiento siempre creciente de la actividad aeronáutica, derivado del progreso del hecho técnico, engendró a su vez la necesidad de regular la "circulación", enfrentando aparentemente la doctrina de la soberanía sobre el espacio aéreo con el principio de la "libertad de circulación", y al ser éste llevado al campo de la aviación comercial, comienza el enfrentamiento de las doctrinas proteccionistas con las que preconizan la más amplia libertad de circulación".

La regulación pública se advierte en las normas administrativas atinentes a la construcción de pistas, aeródromos, balizamientos y demás elementos auxiliares, lo que conduce a las "limitaciones al dominio en beneficio de la aeronavegación". Luego, la manifiesta institucionalidad laboral tiene aplicación en las disposiciones sobre el personal aeronáutico. "En el tratamiento de esta institución y especialmente a través de la peculiarísima figura del comandante de aeronave, aparecen también implicancias en el orden del derecho público e incluso en el derecho civil".

Nuevos principios en cuanto a los derechos reales sobre la aeronave trascienden en el régimen de embargos, problemas de nacionalidad y matrícula, registros públicos y otros. La aviación deportiva y comercial demanda normas originales, los contratos de utilización de aeronaves tienen peculiaridades propias, y el contrato de transporte y las responsabilidades emergentes llevan a figuras que se apartan de los cánones.

clásicos. El sistema de daños causados desde el aire a terceros en la superficie no reconoce similar en la problemática común, si bien "ha motivado que por primera vez en la historia del derecho se lleve al campo positivo la doctrina objetiva en su forma más pura". Intimamente ligado a esa institución, aparece el riesgo aeronáutico con caracteres especiales. Y, en fin, la actividad en el aire genera la aparición de "figuras delictivas perfectamente tipificadas que son tratadas en el campo del derecho aeronáutico". Deben añadirse a tales cuestiones los problemas de la ley aplicable y la autoridad competente. Todo esto es lo que, ciertamente, viene a determinar una "integralidad" de la materia, sin que, por ello, deba olvidarse que no se conforma una nueva rama del derecho, pero sí una institución jurídica nueva.

Ya en posición de los elementos distintivos, Rodríguez Jurado pasa a buscar la definición que comprenda los problemas singulares de esta institución. A tal fin, revisa las descripciones de Cogliolo y Cacopardo, de Fragali, de Tapia Salinas, Ambrosini y Videla Escalada, apoyándose en el último con ligeras modificaciones, para concluir que se trata del conjunto de principios y normas de derecho público y privado, de orden nacional e internacional, que rigen las instituciones y relaciones jurídicas nacidas de la actividad aeronáutica o modificadas por ella.

Influyen en esta institución (y son sus fuentes) la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina, y como lógica consecuencia de su ascenso científico, se persigue la codificación, en busca de "la organicidad del sistema legislativo para estructurarlo científicamente sobre la base de un cuerpo madre al cual responden las distintas leyes complementarias y reglamentarias". Este movimiento se alcanzó en breve lapso con el Código Aéreo dictado por Rusia el 27 de abril de 1932, al que siguieron el brasileño de 8 de junio de 1938, el italiano de 30 de marzo de 1942, el uruguayo de 3 de diciembre de 1942 y los de Nicaragua, Paraguay y El Salvador. "En Francia no existe en realidad una codificación propiamente dicha: si bien el 30 de noviembre de 1955 se dictó un decreto que sanciona el denominado Código de la Aviación Civil y Comercial, este cuerpo legal es en realidad una simple recopilación de la legislación dictada con posterioridad a la ley general de 1925, con que en realidad comienza en ese país la legislación aeronáutica de base científica". En cuanto a Argentina, los trabajos preparatorios comenzaron con la resolución dictada por el Ministerio de Aeronáutica de 17 de febrero de 1948, que elaboró el proyecto sancionado por la Cámara de Diputados el 15 de julio de 1954, registrándose como ley 14,307.

La tendencia del derecho aeronáutico es la uniformidad internacional, producto de la velocidad de las modernas aeronaves, y para evitar los múltiples problemas que acarrea la colisión de leyes en "los diversos países atravesados, se pueden seguir tres caminos diferentes: 1) dictar leyes internacionales que determinen cuál es la ley aplicable y la jurisdicción competente en cada caso; 2) dictar principios internacionales comunes para cada aspecto de la regulación aeronáutica, al efecto de que cada país adapte su legislación interna a esos principios comunes y lograr así la uniformidad legislativa; y 3) dictar leyes internacionales con vigor en un grupo determinado de países". De estos sistemas, prácticamente se ha descartado el primero y se ha utilizado el último, "habiéndose realizado a tal fin numerosas convenciones internacionales, algunas de las cuales han merecido su ratificación por gran cantidad de países".

Las convenciones pueden clasificarse en dos grupos, diferenciados por el objeto de las estipulaciones y considerándose, respectivamente, en "convenciones de derecho público y convenciones de derecho privado". Las primeras tienden a regular las relaciones

nacidas de la actividad aeronáutica internacional, las segundas miran a las relaciones originadas por la actividad que vincula a las personas de derecho privado "por situaciones emanadas de ese campo de las ciencias jurídicas". En cuanto al ámbito de vigencia es posible distinguir entre convenciones multilaterales y bilaterales. "Por otra parte es posible también distinguir las convenciones suscritas por las partes contratantes que entran a formar parte de su derecho positivo interno vigente por haber merecido la ratificación de sus órganos legislativos, de aquellas otras que no han llegado a tener fuerza de ley nacional ni internacional por no haber sido ratificadas".

En seguida, Rodríguez Jurado pasa revista a las convenciones de derecho público, a partir de la firmada en París el 13 de octubre de 1919 y en vigor desde el 11 de julio de 1922 para 14 Estados que en esa fecha la habían ratificado. Por las sucesivas reformas contenidas en los protocolos adicionales de París (1920), Londres (1922), París (1929) y Bruselas (1935), se hicieron desaparecer diferencias de tratamiento y se perfeccionaron sus soluciones institucionales: "Merced a tales modificaciones fue posible el funcionamiento de la C.I.N.A. (Comisión Internacional de Navegación Aérea) la que en definitiva quedó integrada con dos delegados por cada uno de los países adheridos, que tenían derecho a un solo voto por país".

El tratamiento diferencial impidió la aprobación de todos los países interesados, lo que movió a España a convocar el Congreso Iberoamericano de Navegación Aérea, celebrado en Madrid entre el 25 y 30 de octubre de 1926. La Convención introdujo serias modificaciones, pese a lo cual, "el éxito de los documentos redactados fue muy pobre, ya que muy pocos Estados se adhirieron a ellos", y aunque fue firmada por veintiún países, sólo la ratificaron España, Costa Rica, República Dominicana, México y Paraguay.

"Como consecuencia de las conclusiones de la quinta conferencia de la Unión Panamericana reunida en Santiago de Chile en 1923, una comisión creada en esa ocasión proyectó una convención, siguiendo los lineamientos de la política aeronáutica de los Estados Unidos de Norteamérica —que no se adhirió a la *Convención de París*—. El 2 de mayo de 1927 se reunió en Washington dicha comisión, dando su redacción final a la Convención Panamericana relativa a la aviación comercial, que en definitiva fue firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928 durante la sexta conferencia de la Unión Panamericana por veintiún Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela".

Para completar sus resultados, se convocó a la Convención que tuvo lugar en junio de 1935 en Buenos Aires, con la concurrencia de 22 Estados americanos; y en 1937 se reunió en Lima la "Conferencia Técnica Interamericana de Aviación" para completar los resultados de la Convención de La Habana, creando la Comisión Aeronáutica Permanente Americana.

Por iniciativa del presidente de los Estados Unidos, se reunió el 1º de noviembre de 1944 en Chicago, la "Conferencia Internacional de Aviación Civil", a la que concurrieron delegados de 52 países (México entre ellos, en tanto Argentina se abstuvo), que creó cuatro comisiones técnicas y aprobó un Convenio Multilateral, aconsejando la reanudación de las sesiones de la C.I.T.E.J.A., recomendación de la que surgió el Comité Jurídico que vino a sustituirla.

En cuanto a las convenciones de derecho privado, Rodríguez Jurado menciona por su orden, la reunión de París del 27 de octubre a 16 de septiembre de 1925 que, si no

produjo convenio internacional, motivó la fundación del "Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens" de 17 de mayo de 1926, que en su tercera sesión realizada en Madrid del 24 al 29 de mayo de 1928, presentó un "Anteproyecto de convención relativa a los documentos de transporte y a la responsabilidad del transportador en los transportes internacionales por aeronaves", que pasó a la conferencia convocada al efecto y reunida en Varsovia el 4 de octubre de 1929 con la asistencia de delegados de 30 Estados (México entre ellos), y que finalmente aprobó la "Convención para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional".

"A partir de 1935, el propio C.I.T.E.J.A. y otros organismos, como la Asociación del Transporte Aéreo Internacional, comenzaron los trabajos de revisión de la Convención de Varsovia". Debido a la intervención del Comité Jurídico de la O.A.C.I., se concertó la reunión de París en enero de 1952 que formuló un anteproyecto de convenio que sólo produjo modificaciones al texto de Varsovia. Posteriormente se convocó la Sexta Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo que se inauguró en La Haya el 6 de septiembre de 1955, suscribiéndose al "Protocolo que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929".

En 1926 se encomendó a Ambrosini la preparación de un anteproyecto de convención relativo al régimen de responsabilidad por daños causados a terceros en la superficie, "el que luego de varias enmiendas y correcciones fue aprobado en la sesión de Budapest de 1930". Vivent complementó los trabajos de Ambrosini con un régimen de garantías que aseguran el pago de las indemnizaciones y su proyecto fue aprobado en la reunión de Estocolmo de 1932. Ambos proyectos se unificaron para ser considerados en la Tercera Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo llevada a cabo en Roma del 15 al 29 de mayo de 1933. La Convención fue firmada por cuarenta y un países (México entre ellos), pero muy pocos la ratificaron "debido principalmente al régimen de seguros instituido por el art. 12, que al no permitir al asegurador incorporar las cláusulas de exoneración al pago del seguro común en las pólizas usuales, por estar en contradicción con el régimen de la responsabilidad objetiva, obligaba a modificar esos instrumentos". Se trató de solucionar el problema a través del protocolo de Bruselas de 1938. En las reuniones de Taormina, Montreal y México, se efectuó la revisión de la Convención de Roma y para concretar los trabajos, el 7 de octubre de 1952 se efectuó en esta última ciudad una Conferencia de Derecho Privado Aéreo, donde se estableció el concepto de explotador de aeronave y se precisó la expresión de aeronaves en vuelo, solucionándose algunos problemas del art. 12 del texto de 1933.

Para regular en materia aeronáutica las cuestiones de asistencia y salvamento, la C.I.T.E.J.A. encomendó a Ripert la elaboración de un anteproyecto que fue presentado y discutido en 1931 y cuyas modificaciones se estudiaron en Berna en 1936, "donde quedó aceptado y fue pasado a la Cuarta Conferencia de Derecho Privado Aéreo que tuvo lugar en Bruselas entre el 19 y el 29 de septiembre de 1938".

También la C.I.T.E.J.A. hizo estudios previos sobre una ley internacional para el reconocimiento de los derechos sobre aeronaves. El primer estudio fue preparado por Giannini en 1931 y versaba sobre la propiedad, en tanto que el de Richter se refería a hipotecas y privilegios especiales. Los trabajos fueron recogidos por la O.A.C.I. en cumplimiento de la Recomendación V de la Conferencia de Chicago de 1944. "En su

reunión en el Cairo, en enero de 1946, el C.I.T.E.J.A. resolvió remitir los dos proyectos a la O.P.A.C.I. (hoy O.A.C.I.), siendo tratados en las reuniones celebradas en París, Montreal y Bruselas, para ser finalmente aprobado el texto definitivo en la conferencia reunida en Ginebra el 19 de julio de 1948".

Este interesante trabajo de Rodríguez Jurado continúa con el estudio del espacio aéreo (capítulo III), las aeronaves (capítulo IV), la infraestructura (aeródromos, servicios, limitaciones y expropiación, en el capítulo V), el personal aeronáutico (capítulo VI), la circulación aérea (capítulo VII), la evolución y organización de la aviación civil (capítulo VIII), los contratos de utilización de aeronaves (capítulo IX), el contrato de transporte aéreo (capítulo X), la responsabilidad contractual (capítulo XI), la responsabilidad extracontractual (capítulo XII, con tres secciones: daños a terceros en la superficie, abordaje aéreo y búsqueda, asistencia y salvamento), seguros aeronáuticos (capítulo XIII), delitos y faltas (capítulo XIV), jurisdicción, competencia y ley aplicable (capítulo XV), para terminar con un apéndice que comprende: la legislación argentina y la legislación internacional (reproducción de los convenios antes aludidos).

Con las salvedades teóricas que se indican al principio, es incuestionable que el libro de Rodríguez Jurado representa uno de los más completos estudios efectuados por un tratadista americano, trabajo puesto al día y útil para estudiantes y especialistas, completado con una amplia bibliografía y un índice alfabético que permite la rápida localización de los temas particulares. Si no es discutible que la actividad aeronáutica, comprensiva de todo tipo de relaciones emergentes del empleo de aeronaves, con fines comerciales o sin ellos, "no reconoce fronteras geográficas ni políticas, por ser de su esencia el reconocimiento de la libertad de circulación aérea, a pesar de la aceptación y consagración positiva del principio de soberanía sobre el espacio aéreo", tampoco puede olvidarse que para llegar a la institucionalidad de esta disciplina, ha sido necesario combinar reglas y soluciones secularmente investigadas por las clásicas ramas del derecho, lo que permite concluir que, si bien la actividad técnica y social evoluciona incesantemente, lo que exige una concomitante transformación jurídica, todavía no puede sostenerse la creación de nuevas ramas del derecho, ni es prudente buscarlas en perjuicio de la unidad general de esta ciencia, pues la fecundidad en la aplicación de sus principios generales sólo se alcanza adhiriendo y no sustrayendo sectores nuevos.

Humberto BRISEÑO SIERRA.