

**UNIVERSIDAD DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



TESIS DOCTORAL

**Política y control público del transporte aéreo : estudio  
comparado de la legislación en USA, Europa y URSS**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Juan José López Gutiérrez**

DIRECTOR:

**Antonio Truyol y Serra**

Madrid, 2015

37825112

566

**POLITICA Y CONTROL PUBLICO DEL TRANSPORTE AEREO  
ESTUDIO COMPARADO DE LAS LEGISLACIONES EN USA, EUROPA Y LA URSS**

**Tesis Doctoral**

**Director de Tesis**

**Prof. Antonio de Trujol y Serra.**

**Juan Jose Lopez Gutierrez  
Facultad de Derecho  
Universidad de Madrid**

**Abril 1966.**



**BIBLIOTECA  
DE DERECHO**

INDICE

(Los numeros entre parentesis indican los parrafos, no las paginas)

Introduccion (1-14).

**PORTE I. DISCUSION GENERAL SOBRE EL CONTROL PUBLICO DEL TRANSPORTE AEREO**

**I. Triple Aspecto de una Politica de Nacionalizacion (15-40)**

A. Propiedad publica de las companias aereas  
- El transporte aereo como servicio publico

B. Naturaleza juridica de las companias aereas  
- Las companias aereas como servicio publico

C. Monopolio de derecho y monopolio de hecho  
- Las companias aereas como "instrumento escogido".

**II. Control Publico de las Companias Aereas (41-57)**

A. Control publico de las companias aereas  
- Control por el Parlamento, la Administracion y Tribunales

B. Control gubernamental de las companias aereas  
- Politizacion de las companias aereas

C. Influencias indirectas en politica de transporte aereo  
- Seguro obligatorio

**III. Razones de la nacionalizacion de las companias aereas (58-73)**

A. Razones generales  
- Militares, politicas, economicas y otras.

B. Expansion de mercados  
- Un ejemplo: las divisas

C. Nota sobre el "paellon de conveniencia"

**IV. Papel de las companias aereas privadas (74-85)**

A. Monopolio y competencia  
- Ventajas e inconvenientes

B. Servicios no regulares y turisticos  
- Revision del articulo 5 del Convenio de Chicago de 1944.

\* \* \*

PARTE II. LEGISLACION Y CONTROL DEL TRANSPORTE AEREO EN EUROPA OCCIDENTAL

I. Francia (86-116).

- A. La "Secretariat General a l'Aviation civile"  
- Responsabilidad de las entidades publicas
- B. Legislacion francesa sobre las companias aereas  
- Las Leyes de 1932 y 1941.
- C. Nacionalizacion de la postguerra  
- Regimen de autorizaciones
- D. Razones oficiales del control gubernamental  
- Cuatro etapas en busca de la autosuficiencia
- E. Papel de las companias aereas privadas francesas  
- Caracter marginal complementario

II. El Reino Unido (117-161)

- A. Legislacion inglesa sobre las companias aereas  
- Las Leyes de 1949 y 1960
- B. Administracion Central - el ARB y el ATLB  
- Responsabilidad de la Corona
- C. Regimen ingles de autorizaciones  
- La institucion "hearing".
- D. Politica aerea britanica  
- El Imperio maritimo y las manufacturas de guerra
- E. Las Corporaciones Aereas  
- Las companias aereas inglesas "Independent Airways".

III. Espana (162-199)

- A. El Ministerio del Aire  
- Responsabilidad de la Administracion
- B. Legislacion espanola sobre las companias aereas  
- La Ley de Navegacion Aerea de 11 de julio de 1960
- C. Politica aerea espanola  
- El dilema Europa-Iberoamerica
- D. La Ley de Entidades Estatales Autonomas de 1958  
- Control por el INI de las "empresas nacionales".
- E. Papel de las companias aereas privadas  
- Necesidad de aumentar los servicios no regulares

IV. Otros países (200-227).

- A. Italia
- B. Alemania
- C. Holanda
- D. Belgica
- E. Suiza

\* \* \*

PARTE III. ENSAYO COMPARADO

I. Criterios para un analisis comparativo (228-229)

II. Politica de transporte aereo en USA (230-234)

- La CAB
- La Ley Federal Aerea de 1958

III. Politica de transporte aereo en la URSS (235-245)

- Historia de la aviacion sovietica
- ElCodigo aereo de 1961
- Politica economica sovietica en el transporte aereo: el Seguro
- Aeroflot: un Ministerio y una compania
- Tendencia a la expansion

IV. Air Union (246-255)

- Negociaciones para una compania europea de transporte aereo
- Papel de los Gobiernos en el consorcio aereo europeo
- El problema de la concurrencia

V. Conclusiones (256-262).

- Generales
- Especificas. En relacion con
  1. control gubernamental de las companias aereas
  2. otros medios de control
  3. aplicacion del sistema de economia mixta
  4. el Ministerio de Aviacion Civil
  5. Air Union.

\* \* \*

## II

### INDICE II.

(Resumen de la Tesis por parrafos)

Abreviaturas mas comunmente usadas

Reconocimientos

Prologo

### INTRODUCCION

Perspectiva general

1. Influencia mundial de la empresa nacional europea
2. Razones historicas, juridicas e ideologicas.
3. Empresas estatales en Rusia y en Norteamerica
4. Las companias aereas europeas como empresas nacionales
5. Factores que determinan una politica de transporte aereo
6. Transfondo politico del tema de estudio
7. Actuales sistemas imperantes en el mundo
8. Aceptacion universal del sistema europeo
9. Problemas que plantea el sistema de economia mixta
10. Plan de este trabajo.
11. Tendencias actuales
12. El Transporte aereo como servicio publico internacional
13. Importancia del tema.
14. Fin de este trabajo.

\*

\*

\*

## PARTE I. DISCUSION GENERAL SOBRE EL CONTROL PUBLICO DEL TRANSPORTE AEREO

### I. Triple aspecto de una Politica de Nacionalizacion.

#### 15. Propiedad publica, regimen publico y situacion de monopolio

##### A. Propiedad publica. El Transporte Aereo como Servicio Publico

16. Actividades de interes general
17. El transporte aereo como servicio publico
18. Subvenciones
19. Derecho administrativo ingles y continental
20. Implicaciones del servicio publico
21. Naturaleza juridica publica del servicio publico
22. Definicion del servicio publico
23. Necesidad del control publico
24. Sistema de concesion.
25. Descentralizacion ratione loci y ratione materiae
26. Ventajas e inconvenientes
27. Resumen.

##### B. Naturaleza juridica de las companias aereas como servicio publico

28. Las companias aereas como servicios publicos
29. Bases para un distincion
30. Ideologias de la nacionalizacion
31. Definicion de entidad publica
32. Consecuencias practicas de esta discusion
33. Politica no lucrativa del servicio publico
34. Argumentos en pro de un status privado de las companias aereas
35. Autonomia financiera y de administracion

##### C. Regimen de monopolio. Companias aereas nacionales "instrumentos"

36. Las companias aereas nacionales como instrumentos politicos
37. Monopolio de derecho
38. Monopolio de hecho
39. Conclusion.
40. Nota final.

### II. Control Publico de las Companias Aereas.

#### 41. Control legislativo, gubernamental y judicial

##### A. Control por el Parlamento, la Administracion y los Tribunales

42. La situacion en Francia
43. El Conseil d'Etat
44. Inconveniencia de un control exclusivamente gubernamental
45. La situacion en el Reino Unido
46. Resumen.

vii

B. Control gubernamental de las compañías aéreas -Su politización.

- 47. Coacción y libertad
- 48. Controles institucionales v. controles políticos
- 49. Control por el Estado v. control por la nación
- 50. Control a través de las subvenciones
- 51. Justificación de las subvenciones
- 52. Subvenciones indirectas
- 53. Sugerencia de un cambio

C. Influencias indirectas sobre las compañías -Seguro obligatorio

- 54. Derecho a ser oído de las personas físicas
- 55. Seguro obligatorio
- 56. Seguro obligatorio por daños a terceros
- 57. Necesidad de un acuerdo multilateral

III. Razones de la nacionalización de las compañías aéreas

58. Carácter político de la discusión

A. Razones generales

- 59. Militares
- 60. Políticas
- 61. Económicas
- 62. Prestigio
- 63. Expansión
- 64. Control de grupos de presión

B. Expansión de mercados

- 65. Un ejemplo británico
- 66. Opiniones distintas
- 67. Quejas de BOAC
- 68. La recomendación del COCOLI

C. Una nota sobre el "pabellón de conveniencia"

- 69. Nacionalidad de la aeronave
- 70. La ley del pabellón
- 71. Propiedad substancial -Link Theory
- 72. Nacionalidad por registro
- 73. Dificultad de ofrecer soluciones jurídicas

IV. Papel de las compañías aéreas privadas

74. Servicios no regulares

A. Monopolio v. concurrencia -Ventajas e inconvenientes

- 75. En favor de la competencia.
- 76. En favor del monopolio gubernamental
- 77. Compatibilidad entre ambas.
- 78. Naturaleza oligopolística del transporte aéreo.
- 79. Una opinión americana.

B. Servicios no regulares -Artículo 5 del Convenio de Chicago.

- 80. Imprevisible crecimiento de los vuelos no regulares
- 81. Ausencia de control por la IATA.
- 82. Artículo 5 del Convenio de Chicago
- 83. Servicios regulares y no regulares.
- 84. Tendencias hacia una política restrictiva
- 85. El Convenio de París de 1956.

PARTE ILPOLITICA Y LEGISLACION DEL TRANSPORTE AEREO EN EUROPA OCCIDENTAL

I. Francia.

A. La "Secretariat General a l'Aviation Civile".

- 86. El Ministerio de Transportes
- 87. Organismos complementarios
- 88. Administracion Central de la Aviacion Civil
- 89. La Inspeccion General
- 90. Los Consejos Superiores.
- 91. El Bureau Veritas.
- 92. Responsabilidad del Ejecutivo
- 93. Responsabilidad criminal

B. Legislacion francesa sobre el transporte aereo.

- 94. Tres etapas.
- 95. Antes de 1932.
- 96. La Ley de 1932
- 97. La Ley de 1941.

C. Nacionalizacion de la postguerra

- 98. La ordenanza militar de 1945
- 99. La Ley de 1948.
- 100. Naturaleza juridica de la compania Air France
- 101. Union de las companias privadas.
- 102. Los Decretos de 1953 y 1954
- 103. ElCodigo Aereo de 1955
- 104. Resumen

D. Razones oficiales del control gubernamental.

- 105. Declaraciones oficiales sobre el control del transporte aereo
- 106. Contradicciones en la politica de transporte aereo
- 107. Privilegios disfrutados por Air France
- 108. Subvenciones desde 1920
- 109. Diferentes clases de subvenciones
- 110. Cuatro pasos legales hacia la autosuficiencia.
- 111. Perspectivas dudosas.

E. Papel de las companias aereas privadas.

112. Antes de la segunda guerra mundial.

- 113. Despues de 1945.
- 114. La ATAF
- 115. Situacion actual
- 116. Necesidad de las companias aereas privadas.

II. El Reino Unido.

117. Plan de esta seccion.

A. Legislacion britanica sobre el transporte aereo

- 118. Novedad de un derecho positivo.
- 119. Delegacion del legislativo al Ejecutivo
- 120. Doble motivacion del derecho positivo en materia aerea
- 121. Codigo Aereo Britanico
- 122. La Ley de 1949
- 123. La Ley de 1960.

- B. La Administracion Central. El ARB y el ATLB.
- 125. Autonomia del Ministerio del Aire
  - 126. Historia del Ministerio del Aire
  - 127. Poderes del Ministro
  - 128. Relaciones personales entre el Ministro y el Presidente de las Corporaciones aereas britanicas
  - 129. Resumen
  - 130. Controlando el Ejecutivo: el Crown Liability Act de 1947
  - 131. El ARB
  - 132. El ATLB
- C. El sistema de autorizaciones britanico
- Poderes del ATLB. 133
- 134. Razones que justifican el sistema de autorizaciones
  - 135. El ASL
  - 136. Audiencia publica (Hearings) ante el Board
  - 137. Tarifas
  - 138. Una politica para el BOARD
  - 139. Permisos a transportistas extranjeros.
- D. Politica aerea britanica. Tradicion maritima y manufactura de aeronaves.
- 140. Transfondo politico
  - 141. Razones generales de una politica
  - 142. Pleno empleo
  - 143. Politicas contradictorias
  - 144. Tradicion maritima
  - 145. El mercado de la Commonwealth
  - 146. Politica de fabricacion de aeronaves
  - 147. Seguro obligatorio
- E. Las Corporaciones Aereas y las "Independent Airlines".
- 148. Privilegios de las Corporaciones: (a) monopolio  
(b) Subvenciones
  - 149. Subvenciones indirectas
  - 150. Situacion actual
  - 151. Corporaciones Aereas
  - 152. Naturaleza juridica de las Corporaciones aereas britanicas
  - 153. Inconveniencia actual de unir BEA y BOAC
  - 154. BEA
  - 155. BOAC
  - 156. Intervencion ministerial en la politica aerea
  - 157. Dos mercados diferentes.
  - 158. Las "Independent Airways" britanicas
  - 159. BUA
  - 160. Mas restricciones sobre los vuelos no regulares
  - 161. Pocas esperanzas para las companias aereas privadas.

### III. Espana.

- 162. Resumen previo.
- A. El Ministerio del Aire.
- 163. Poderes generales del Ministerio del Aire
  - 164. Poderes especificos.
  - 165. Intervencion del Gabinete en pleno.

- 166. Tarifas
- 167. Poderes discretionales
- 168. Perspectivas de un Ministerio autónomo de aviación civil
- 169. La Secretaría General de Aviación Civil y Transporte aéreo
- 170. La Comisión de Política Aérea
- 171. Investigación de accidentes
- 172. El Tribunal aéreo de 1964.
- 173. Responsabilidad de la Administración Pública.

**B. Legislación española del transporte aéreo**

- 174. Antes de la guerra civil
- 175. Periodo de la postguerra
- 176. La ley de Bases de 1947.
- 177. La Ley de 1960
- 178. Concesiones.
- 179. Autorizaciones.

**C. La Ley de 1958 regulando empresas nacionalizadas**

- 180. La ley de E.E.A. de 1958.
- 181. Iberia Líneas Aéreas
- 182. El INI
- 183. Participación privada en el capital social de Iberia
- 184. Compañías de seguro.
- 185. Seguro obligatorio de accidentes y por daños a terceros
- 186. Status quasi-público de los empleados de Iberia
- 187. Política de subvenciones
- 188. Iberia como sociedad anónima
- 189. Naturaleza jurídica de Iberia
- 190. Implicaciones políticas.

**D. Política aérea española**

- 191. La política restrictiva del art. 68 de la Ley de 1960
- 192. Falta de flota o exceso de mercado?
- 193. Necesidad de volar a ultramar
- 194. Nueva política de expansión
- 195. Nota sobre el pabellón de conveniencia

**E. Papel de las compañías aéreas privadas.**

- 196. Servicios regulares y no regulares
- 197. Definición de servicios regulares
- 198. Necesidad de liberalizar los servicios no regulares
- 199. Pocas esperanzas para las compañías aéreas privadas.

**IV. Otros países de Europa Occidental**

**A. Italia**

- 200. Administración Central
- 201. Investigación de accidentes
- 202. Legislación nacional
- 203. Medios y modos de control
- 204. Las instituciones tutela y vigilancia.
- 205. Concesión gubernamental de autorizaciones
- 206. Seguro obligatorio
- 207. Política aérea
- 208. Compañías aéreas italianas.

**B. Alemania**

- 209. Administracion Central
- 210. Legislacion nacional
- 211. Medios y mods de control
- 212. Naturaleza juridica de Lufthansa
- 213. Politca aerea
- 214. Companias aereas alemanas.
- 215.

**C. Holanda**

- 215. Administracion Central Aerea
- 216. Legislacion aerea
- 217. Medios y modos de control
- 218. Politica aerea
- 219. Companias aereas holandesas.

**D. Belgica**

- 220. Administracion Central
- 221. Legislacion aerea
- 222. Medios y modos de control
- 223. Politica aerea
- 224. Companias aeræas belgas
- 225.

**E. Suiza**

- 225. Administracion aerea
- 226. Legislacion aerea suiza
- 227. Sistema de autorizaciones.

**PARTE III. ENSAYO COMPARADO****I. Criterios para un analisis comparativo**

- 228. Quien sirve a quien?
- 229. Fines progresivos: militares  
seguridad de navegacion  
economia nacional  
usuarios

**II. los USA.**

- 230. El CAB
- 231. La Ley Federal de Aviacion de 1958.
- 232. Politica aerea
- 233. Politca aerea extranjera
- 234. Resumen

**III. La URSS.**

- 235. Historia de la aviacion sovietica
- 236. Las rutas del Artico
- 237. Periodo de la postguerra
- 238. Legislacion aerea
- 239. ElCodigo Aereo de 1961
- 240. Politica economica sovietica del transporte aereo: el Segur
- 241. Interferencia de materias civiles y administrativas
- 242. Principios socialistas
- 243. Aeroflot: Ministerio y compania
- 244. Politica aerea
- 245. Nuevas tendencias a la expansion.

IV. Air Union.

- 246. Negociaciones, papel gubernamental y competencia
- 247. Situación de las negociaciones
- 248. Ventajas del consorcio
- 249. Papel de los Gobiernos
- 250. Un tema marginal: las compañías aéreas africanas.
- 251. El tema de la competencia
- 252. Art. 84 del Tratado de Roma
- 253. Impacto del consorcio sobre las políticas nacionales
- 254. Posible reacción americana a la creación de Air Union
- 255. Obstáculos políticos a la creación de Air Union

V. Conclusiones

- 256. Conclusiones generales
- 257. Conclusiones específicas sobre:
  - 258. - control gubernamental
  - 259. - otros medios control
  - 260. - sistema de economía mixta
  - 261. - Ministerio de Aviación
  - 262. - Air Union

+ + +

## ABREVIATURAS MAS USADAS

AOC	Air Operator Certificate (Certificado de aeronave ingles)
ARB	Air Registration Board (Controla aeronaves en Inglaterra)
ASL	Air Service Licence (Autorizacion en Inglaterra de transporte)
ATLB	Air Transport Licensing Board (Da en Inglaterra las ASL)
BEA	British European Airways (U.K.)
BGB	Bundesgesetzblatt (B.O.E. de Alemania)
BOAC	British Overseas Airways Corporation (U.K.)
BOE	Boletin Oficial del Estado (Espana)
CAB	Civil Aeronautics Board (USA, Organo Superior de Aviacion)
COCOLI	Comite de Coordinacion y Liberalizacion
EARB	European Airlines Research Bureau (Estrasburgo)
ECAC	European Civil Aviation Conference (Estrasburgo)
FAA	Federal Aviation Agency (USA, Organo Superior de Aviacion)
IASL	Institute of Air and Space Law (McGill, Montreal)
IATA	International Air Transport Association (Montreal)
OACI-ICAO	Organizacion de Aviacion Civil Internacional (Montreal)
INI	Instituto Nacional de Industria (Espana)
IRI	Instituto per la Reconstrucone Nazionale (Italia)
JALC	Journal of Air Law and Commerce (Revista de USA)
JORF	Journal Officiel de la Republique Francaise (B.O.E. frances)
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (Holanda)
MB	Moniteur Belge (B.O.E. de Belgica)
RRDA	Revue Francaise de Droit Aerien (Revista francesa)
REPSEF	Rev. d'Etud. Pol. Soc., Econ. et Finan. (Francia)
RGA	Revue General de l'Air (Francia)
ROLF	Recueil Officiel des Lois Federales (B.O.E. de Suiza)
SAERNA	Societe Belge d'Exploitation de la Navigation Aerienne (Belgica)
SCNI	Select Committee on Nationalised Industries (Inglaterra)

## RECONOCIMIENTOS

El autor no puede dejar de agradecer al Profesor Truyol y Serra por haber aceptado la direccion de esta Tesis, asi como al Profesor Tapia Salinas que accedio a leerla antes de su entrega.

Esta Tesis ha sido escrita con material recogido y elaborado en los anos 1963-1965 en las bibliotecas de la OACI y de la Universidad McGill en Montreal, cuyo Decano de la Facultad de Derecho, Profesor Maxwell Cohen, la hizo posible; concediome una beca para el primero de los dos anos y prorrogandome la en el segundo ano con fondos del The Canada Council.

No puedo dejar de recordar a mi amigo y Profesor aleman P.H. Sand, hoy en Japon, que me sugirio el tema, y al abogado inglés, hoy en Canada, G.N.Pratt, que me ayudo enormemente con bibliografia y otros materiales de trabajo, asi como al Ministerio de Avia-cion Civil britanico que no dudo en contestarme todas las consultas que le dirigi por escrito.

La utilizacion de las legislaciones nacionales en materia aerea de todos los paises europeos no hubiera sido posible sin la ayuda de la Srta. F. Tremblay, Secretaria del Departamento Juridico de la OACI, y la de mis companeros de estudios, de diversas nacionalidades, de la Universidad de McGill.

Seria injusto olvidar a mi hermana, Srta. Manolita Lopez por las horas sin descanso que paso frente a su maquina de escribir y sin cuyo trabajo material no existiria este trabajo.

Gracias tambien a todos aquellos que no pueden ser citados nominalmente pero que directa o indirectamente, dando ideas o criticandolas, corrigiendo o animando, me ayudaron a escribir este trabajo.

+ + +

## prólogo

la tarea del abogado es distinta de la del jurista. mientras que el primero utiliza la legislación vigente ya asesorando ya defendiendo -lo que es solamente una cuestión de lege data- el jurista tiene que preocuparse con la tarea de lege ferenda de examinar las leyes en vigor para analizar si están o no de acuerdo con los valores de la comunidad, en otras palabras, para discutir cuál debería ser el contenido de la ley. una tesis jurídica no debe limitarse a un mero estudio e interpretación de las leyes vigentes sino que debe estudiar los principios que el derecho positivo debe reflejar.

empero este enfoque de los problemas jurídicos quedaría sin valor si las instituciones existentes no se tuvieran en cuenta. un estudio comparado, si quiere ser fecundo, debe clarificar los valores, principios y motivaciones de las distintas comunidades del Globo, para invitar al diálogo a los pueblos y facilitar así mutuas comprensiones.

así pues, la parte I de este estudio comprende una discusión general sobre el control público del transporte aéreo. los mismos temas que se analizan en la parte I

se estudian en la parte II a la luz de las legislaciones nacionales actualmente vigentes. de este modo podremos en la parte III aventurar algunas conclusiones en relación con la política aérea internacional y el control público del transporte aéreo, así como sobre cuál sería el mejor sistema en la situación actual.

el autor se sentiría plenamente compensado si este estudio fuera objeto de críticas y discusiones y motivo de controversias. despues de todo no cabe controversias sin diálogo.

madrid 1966, 30 de abril.

Rapid technological changes, taking place in a mass-producing economy and among a population predominantly propertyless, have always tended to produce economic and social confusion. To deal with confusion, power has been centralised and government control increased... Only a large-scale popular movement toward decentralization and self-help can arrest the present tendency toward statism. At present there is no sign that such a movement will take place... A really efficient totalitarian state would be one in which the all-powerful executive of political bosses and their army of managers control a population of slaves who do not have to be coerced, because they love their servitude. To make them love it is the task assigned, in present-day totalitarian states, to ministries of propaganda, newspaper editors and schoolteachers.

Aldous Huxley .  
BRAVE NEW WORLD  
Prólogo, 1946 .

INTRODUCCION

## Introducción.

1. Es un hecho que hoy en día se ha aceptado universalmente la institución "entidad o empresa pública" como instrumento público para realizar tareas económicas, comerciales, políticas y sociales. "El concepto de empresa pública figura ya entre los principios del derecho reconocido por las naciones civilizadas"<sup>1</sup>.

2. Su existencia puede explicarse por motivos históricos jurídicos e ideológicos.

(a) Después de la Primera Guerra Mundial los Estados tuvieron que tomar a su cargo muchas empresas económicas y sociales para liberarlas de la bancarrota o para estructurarlas en un sistema de economía de guerra coordinando toda la producción nacional. La tendencia se confirmó en los años de la depresión y pronto aparecieron instituciones tales como el public utility trust en el Reino Unido o el New Deal en los Estados Unidos, aceptadas y justificadas como el único medio de cubrir los vacíos dejados por la iniciativa privada. Así se nacionalizaron de 1932 a 1938 la radio, la Banca, el mercado del trigo, los puertos nacionales y el transporte aéreo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Friedman, W, THE PUBLIC CORPORATION -A COMPARATIVE SYMPOSIUM 541, 594 (1954).

<sup>2</sup> Martini, J.A., "Government Control of Aviation in Canada", Tesis IASL McGill Univ 1953, pp. 24-52.

(b) Más adelante se desarrollaron razones jurídicas para justificar aquellas decisiones de emergencia. Así el concepto de servicio público se convirtió en el capítulo central de los textos de derecho administrativo. Los países anglosajones todavía mantienen el sistema de crear una empresa estatal para cada caso específico con un fin determinado, mientras que los Estados europeos continentales han desarrollado todo un sistema jurídico sobre las mismas. Quizás pueda explicarse así la falta de un organismo económico-administrativo en Gran Bretaña que coordine la administración de los fondos públicos de las empresas estatales, tal como el Instituto per la Ricostruzione Nazionale (IRI) en Italia, o el Instituto Nacional de Industria en España (INI) o el Deutsche Bundesrepublik en Alemania, el cual comprende tres grandes compañías públicas holding, VIAG, VERA y Herman Görung Reichswerke.

(c) La filosofía socialista ha jugado un papel importante en este tema sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial. Esto no quiere decir que los países de libre mercado no hayan aceptado la empresa estatal. La empresa estatal es en principio de origen europeo pero ha sido aceptada tanto en los Estados Unidos como en la Unión Soviética, aunque por razones diametralmente opuestas. La empresa estatal se acepta e incluso se justifica en los Estados Unidos en tanto en cuanto falte la iniciativa privada en campos de interés general y sólo en tanto esta falta perdure. Por el contrario, "la elección soviética de la empresa estatal como el medio más apropiado para la administración de las empresas públicas es significativa por haber sido subsiguiente a una experiencia de fracaso con la operación ministerial (directa)".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Hazard, J.N., "The Public Corporation in the USSR" (ed. Friedman, op.cit.supra nota 1) p. 374

3. Paradójicamente, los Estados Unidos y la URSS coinciden mutuamente y difieren del resto del mundo en dos rasgos principales en relación con el status de la empresa estatal. Primeramente, son agencias del Gobierno que operan bajo un status especial.<sup>4</sup> La empresa estatal en Europa Occidental disfruta de una personalidad jurídica independiente. En segundo lugar, la empresa estatal rusa y norteamericana no gozan en absoluto de autonomía financiera, lo que llega a ser un postulado en Europa Occidental. De nuevo nos encontramos ante una coincidencia entre los sistemas ruso y norteamericano, totalmente diferentes del europeo, por razones opuestas. La falta de autonomía financiera y de personalidad jurídica independiente implicarían un reconocimiento de la empresa privada en la URSS mientras que en los Estados Unidos significarían una falta de control por el Congreso sobre el dinero de los contribuyentes.

4. La mayoría de las compañías aéreas europeas que vuelan rutas internacionales -con la principal excepción de la compañía griega Olympic Airways que, dicho sea de paso, goza de un régimen de monopolio- son empresas estatales, ya de naturaleza pública como las public corporations en los países del common-law ya de carácter privado como los établissements d'intérêt public en los países de derecho civil. Por lo que respecta al transporte aéreo en Europa continental no puede decirse que haya sido éste el

---

<sup>4</sup>Gsovski, SOVIET CIVIL LAW, 380 (1948). Vid. también Abel, A.S., "The Public Corporation in the United States" (ed. Friedman, op.cit.supra nota 1) p. 374.

que ha dado lugar al sistema de economía mixta pero si que se ha acoplado perfectamente a este sistema; El estudio de la empresa mixta nos llevará a la discusión del concepto de servicio público y al tema de las nacionalizaciones en Europa Occidental. En un principio las compañías de transporte aéreo entraron privadamente en un mercado competitivo donde muy pocas escaparon de la quiebra. Hoy la mayoría de las compañías aéreas se encuentran nacionalizadas. ¿Por qué si es precisamente ahora cuando menos se necesita la ayuda estatal ya que las compañías de transporte aéreo han conseguido la autosuficiencia?. Este simple hecho muestra ya que han de existir razones no económicas que puedan explicar el celo con que los Estados nacionalizan las empresas de transporte aéreo.

5. La política de transporte aéreo se ve influida por factores tales como el modo de distribución de la población por el país,<sup>5</sup> el nivel de vida, situación geográfica, capacidad industrial, aprovisionamiento de materias primas, idiosincrasia de la nación, prestigio, etc., y sobre todo por razones militares<sup>6</sup> y políticas. Uno de los fines de esta Tesis es descubrir los motivos oficiales o escondidos de las políticas de transporte aéreo en la Europa Occidental.

6. "En el fondo el tema no es sino político"<sup>7</sup> dice una

---

<sup>5</sup> Vid. Carvalho, P., GEOPOLITICA DO TRANSPORTE AEREO (1963)

<sup>6</sup> Dos guerras mundiales en una sola generación han demostrado dramáticamente la capacidad militar de las flotas aéreas.

<sup>7</sup> "En el fondo el tema no es sino de carácter político, como se ha podido ver en la brutal desnacionalización del transporte en 1951 cuando los conservadores regresaron al poder en Gran Bretaña", Le Monde Economique - International Edition, publicada bajo los auspicios del Ministerio francés de Obras Públicas, Transporte y Turismo, 93-94 (1955). En realidad sólo se desnacionalizó el transporte por carretera.

publicación oficial francesa. Y un informe oficial de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) confirma: "El tráfico europeo en el futuro -respecto al Norte de Africa, Berlín, Europa Oriental y Oriente Medio- se verá influido primordialmente por factores políticos".<sup>8</sup>

7. La compañía aérea rusa Aeroflot es casi un Ministerio en sí misma mientras que el transporte aéreo en los Estados Unidos no ha justificado todavía -ni parece que vaya a hacerlo en un futuro próximo, ni quizás lejano- la creación de un establecimiento nacionalizado. Sin embargo ni puede ya decirse que se defienda en Rusia la administración gubernamental directa de empresas económicas ni los Estados Unidos permiten la libre competencia en el mercado aéreo. En la práctica los Estados Unidos han tenido que controlar la concurrencia<sup>9</sup> y financiar la infraestructura del transporte aéreo e incluso sus costes de operación y explotación por medio de las llamadas subvenciones de correo.<sup>10</sup> Aunque es verdad que la política norteamericana se inclina en favor de la empresa libre en el transporte aéreo,<sup>11</sup> hoy día no se discute la necesidad de una intervención pública. Por consiguiente los tres sistemas vigentes en el mundo actual no son opuestos sino que difieren en grado. Podrían clasificarse del siguiente modo:

---

8

Estudio de la Oficina de Investigación de las Compañías Aéreas Europeas (EARB) sobre el Desarrollo General del Transporte Aéreo en Europa -1952-1962, Conferencia de Aviación Civil, Quinta Sesión, Strassbourg 6 de Julio de 1964, OACI Doc. ECAC/5-WP/45, ECO/12, 29/5/1964, COCOLI/5-WP/2,76.

9

Vid. S. 102 de la Federal Aviation Act de 1958.

10

Vid. Goodrick, G., "Air Mail Subsidy of Commercial Aviation", 16 Journ. Air Law & Com., 253, 254 (1949).

11

Las leyes antitrust se aplican a los transportistas aéreos a menos que sean eximidos expresamente por la CAB (Civil Aeronautics Board). Vid. Aeronautical and Related Material, CAB, pgs. 312 y 322 (1963).

- . (a) Concurrencia entre empresas privadas en un mercado sometido a un régimen legal específico y al control público, como en los Estados Unidos.
- (b) Propiedad pública de las compañías de transporte aéreo nacionalizadas las cuales disfrutaban de un alto grado de monopolio y realizan sus operaciones como compañías privadas, o bien compañías de transporte aéreo de naturaleza jurídica privada sujetas a un estricto control por sus gobiernos que se reservan el poder de veto en sus Consejos de Administración, como en Europa Occidental.
- (c) Propiedad y monopolio gubernamental, en los países comunistas.

8. El sistema ecléctico europeo ejerce una influencia mundial.<sup>12</sup> En 1953 la India nacionalizó la AII (Air India International) que vuela rutas internacionales y la IAC (Indian Air Corporation)<sup>13</sup> que realiza un tráfico nacional. En 1940 Nueva Zelanda nacionalizó la NZAC (New Zealand Airways Corporation).<sup>14</sup> La compañía SAA (South African Airways), aunque de propiedad privada, disfruta de un monopolio por concesión para las líneas tanto nacionales como internacionales, y

12

Incluso un Papa se ha expresado sobre el tema: "Uno degli aspetti tipici che caratterizzano la nostra epoca, è la socializzazione... La socializzazione è a un tempo riflesso e causa di un crescente intervento dei poteri pubblici anche in settori tra i più delicati... È chiaro che la socializzazione così intesa apporta molti vantaggi... La socializzazione può e deve essere realizzata in maniera da trarre i vantaggi che apporta e da scongiurarne o contenerne i riflessi negativi...", dice el Papa Juan XXIII en su Encíclica Mater et Magistra. Una Autoridad en la Iglesia Americana, Fulton Seen, ha dicho: "Una vez que se comprende la diferencia entre el derecho de la propiedad y el uso de la propiedad es más fácil encontrar los dos errores fundamentales de nuestra época: el capitalismo y el comunismo. Mientras el primero defiende el derecho de propiedad y olvida su fin social el segundo destaca su fin social olvidando los derechos de la persona", citado de Carvalho, op.cit.supra nota 5, p. 249. Incluso el Banco Mundial aconseja a los países en desarrollo que sigan el sistema de planificación indicativa, vid. López Gutiérrez, J.J., Informe del Banco Mundial, Aspectos Sociales, Rev. Seminarios (Febr. 1963, Madrid) pp. 26-61.

trabaja en régimen de pool con otra compañía aérea de carácter semejante, la CAA, en la Federación Central Africana. Empresas totalmente nacionalizadas son Sudan Airways, Nepal Airlines, East African Airways Corporation, y funcionan como empresas mixtas Air Ceylon, Nigeria Airways, Ghana Airways, Burma Airways, todos ellos miembros de la Commonwealth y siguiendo el modelo británico, mientras mantienen vincu-<sup>16</sup> laciones más o menos estrechas con BEA y BOAC. Canadá, Australia,<sup>17</sup> Japón y los Estados del Oriente Medio están siguiendo el mismo patrón<sup>18</sup> y América del Sur no tardará en hacerlo tam-<sup>19</sup> bién. Las antiguas colonias han preferido el modelo eu- -

<sup>13</sup> Vid. la Ley Indian Air Corporation de 28 de mayo de 1953

<sup>14</sup> TRAL (Tasman Empire Airways Ltd.) es propiedad de BOAC, QANTAS y NZAC.

<sup>15</sup> Vid. Carvalho, op.cit.supra nota 5, p. 132.

<sup>16</sup> La CNR (Canadian National Railways), de propiedad estatal sufre la competencia de la compañía privada CPR (Canadian Pacific Railways). Air Canada es propiedad de la CNR y la Canadian Pacific Airways lo es de la CPR. Ambas son controladas por la ATB (Air Transport Board) habiéndose distribuido su tráfico en 1937 en la proporción 70%-30%.

<sup>17</sup> En Australia, 3/4 partes de la población están concentradas en 6 ciudades: Sidney, Melbourne, Adelaida, Brisbane, Newcastle y Hobart. La TAA (Trans-Australian Airlines) sigue el modelo de la Air Canada así como la ANA (Australian National Airlines) el de la CPA. ANA no ha podido competir con QANTAS Empire Airways Ltd., vinculada a la BOAC, por lo que cedió su mercado a ésta en 1957.

<sup>18</sup> Vid. Carvalho, op.cit.supra nota 5, p. 132.

<sup>19</sup> Id., pp. iii, xi, 21 y 183. PAA realiza el 70% del tráfico suramericano, las compañías aéreas europeas realizan el 15% y el resto lo transportan las líneas nacionales. Lufthansa voló por primera vez a Sudamérica en 1935 (Condor Syndikat lo hacía desde 1927); Air France en 1933 (Latecoere desde 1927); PAA desde 1929, por medio de su filial Nyrba do Brasil SA, hoy Panair do Brasil. Ala Littoria, KLM e Iberia llegaron más tarde. Vid. Burden, THE STRUGGLE FOR AIRWAYS IN LATIN AMERICA, (1943) p. 24. Las nuevas generaciones exigen la nacionalización de las compañías aéreas de los países sudamericanos.

ropeo con el fin de controlar el capital extranjero, lo que no deja de ser irónico toda vez que dicho capital extranjero es precisamente el de sus antiguos maestros.<sup>20</sup>

Esta aceptación general de empresas estatales más o menos monopolísticas puede parecer extraña al lector americano. El abogado norteamericano no esconde su molestia ante la proliferación de compañías aéreas nacionales por todo el mundo, sin al parecer justificación económica o financiera, e intenta explicarse todo como una cuestión de prestigio. Pero el prestigio no es todo, Hay razones de carácter social, ideológico, militar, económico, político e incluso comercial,<sup>21</sup> además de una pasión comprensible por liberarse de influencias extranjeras. Una elemental justificación podría encontrarse en el hecho de que, no existiendo una compañía nacional, serían las compañías extranjeras las que transportarían el tráfico nacional - lo que significaría una importación de servicios por nada a cambio - y deja-

20

BOAC está asociada con compañías de Turquía (THY); Líbano (MEA) Kuwait Airways, Aden, Borneo, Hong Kong, Guayana inglesa, Bahrein, Fiji, Bahamas e Indias Occidentales. Trabaja en pool con TCA, Air India y Qantas. Coopera con la de todos los países de la Commonwealth. Vid. Bin Cheng, THE LAW OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT; 253,255 (1962): "La red de BOAC y sus afiliadas y asociadas ha crecido tanto que ha resultado necesario crear una compañía holding autónoma: La "BOAC Associated Companies Ltd" en 1957. BEA está asociada con Gibraltar Airways, Malta Airways, Chipre Airways, Jersey Airlines, Cambrian Airlines. - Air France participa en el capital social de Air Líbano, Air Vietnam, Air Laos y Cambodia. - SAS ayuda financiera y técnicamente a Guest Aerovías de Méjico y a THAI (Tailandia). - KLM ayuda a RAS (Colombia) y VIASA (Venezuela). - SABENA participa en la Transcontinental de Argentina. E incluso compañías aéreas regionales continúan dependiendo de sus antiguas metrópolis, como en el caso de Air Afrique, en la que Air France participa con el 17% del capital, UAT con otro 17% y los once países miembros a los que vuela Air - Afrique, 6% cada uno: Senegal, Togo, Dahomey, Alto Volta, Costa de Marfil, República Central Africana, Nigeria, Tchad, Gabón y Madagascar.

21

Intereses económicos en el país C por los países A y B pueden forzar a A y B a establecer servicios bajo su propio control. Si A tuviera que utilizar los servicios de B para sus asuntos en C, B se encontraría en una posición inmejorable para discriminar contra A. A título de ejemplo sirva el retraso con que la compañía aérea Lufthansa transportaba el correo aéreo inglés a Sudamérica antes de la Segunda Guerra Mundial. "Uno de los métodos de censura empleados en los estados europeos consiste en el simple expediente de retrasar el correo aéreo (entregado por países extranjeros para ser llevado a terceros países). Toda información pierde su valor al perder frescura". Esto es verdad tanto en materia -

rian de obtenerse divisas lo que no ocurriría en el caso de existir una compañía nacional defendida por acuerdos bilaterales para repartir el tráfico por mitad en régimen de pool.

9. El sistema mixto europeo dá lugar a tres temas de estudio:

(a) El problema político de la propiedad pública o privada de las compañías de transportes aéreos.

(b) El problema jurídico sobre la aplicación del derecho público o privado a las compañías de transporte aéreo.

(c) El problema político económico sobre la conveniencia y desventajas del monopolio o la confluencia en el mercado aéreo.

Por lo que concierne a la propiedad, en Europa Occidental las acciones de las compañías aéreas se reparten entre establecimientos públicos y personas privadas. El derecho aplicable a las operaciones de las compañías aéreas no es el público sino el mercantil. El monopolio no ha sido sino la consecuencia de los privilegios concedidos a las compañías aéreas elegidas como "instrumento escogido", contra las cuales no han podido competir las compañías priva-

---

.../....comercial como militar, Hall, M., INTERCONTINENTAL AIR TRANSPORTATION, 3 (A Survey submitted to the 8th American - Scientific Congress, Washington, Marzo 16, 1940). Vid. también Lissitzyn, O.J., INTERNATIONAL AIR TRANSPORT AND NATIONAL POLICY, 38, 41 (1942). Nótese que el avión es más un medio de comunicación en persona y de documentos que de mercancías. Dado que los viajeros en avión son hombres de negocios en un 50% la necesidad de una compañía aérea nacional se justifica incluso comercialmente.

<sup>22</sup> La vigente legislación nacional en los países de Europa Occidental en materia aérea es como sigue:

Francia	, Código Aéreo de 1955 (1932)
U.K.	, Leyes de 1949 y 1960.
España	, Leyes de 1960 y 1964.
Alemania	, Luftverkehrgesetz 1959 (1922).
Italia	, Código de la Navegación 1942 (1934).
Bélgica	, Código del Aire 1954 (1937).
Holanda	, Ley Aérea de 1958 (1936).

das toda vez que las compañías nacionales transportan pasajeros no sólo en las rutas internacionales sino incluso en las nacionales.

10. Tales serán los temas a tratar en este estudio . Después de una discusión en la primera parte sobre el concepto de servicio público, ~~status~~ <sup>estatus</sup> jurídico de las compañías aéreas, sus privilegios de monopolio y otros puntos relacionados con la política de nacionalización, en la parte segunda se estudiarán las legislaciones nacionales de los países de la Europa Occidental, su organización administrativa y el papel que juegan las compañías privadas de transporte aéreo. Se han escogido tres países como básicos para un aprovechable estudio comparado: España, Francia e Inglaterra. Estos países muestran una diferencia de grado en sus políticas de transporte aéreo: mientras el Reino Unido sigue una política más cercana a la americana de fomento de mercados competitivos, al menos teóricamente, Francia se muestra como pionera en la nacionalización de las compañías aéreas y con un vasto campo para la aplicación de su doctrina de derecho administrativo, y España sirve de ejemplo por su proceso evolutivo en el que una política liberal ha sustituido a una política de restricción y excesiva concentración.<sup>23</sup> Los demás Estados europeos serán estudiados sólo marginalmente.

23

La Ley de Navegación Aérea de 1960 rompe con el monopolio de Iberia que ésta disfrutaba desde la guerra civil, al reglamentar en sus arts. 70 y ss. el concurso y concesiones para servicios aéreos regulares.

24

BEA promueve lazos de cooperación con TAP (Portugal), Olympic (Grecia) y Finnair (Finlandia). SAS opera en pool con Swissair. Los Estados europeos orientales tienen acuerdos de pool entre sí, vg., Alemania Oriental (Lufthansa East) Polonia (LOT), Hungría (MALEV), Bulgaria (TABSO), Rumania (TAROM) y Yugoslavia (JAT). La URSS ha inaugurado una nueva política realizando tratados con Francia (1954), Finlandia, Austria y el Reino Unido (1955, 1957), Bélgica, Suecia, Noruega y Dinamarca (1956), Holanda (1958) e incluso Alemania Occidental e Islandia. Vid. Carvalho, op.cit, supra nota 5, pp. 115-116.

11. En la parte tercera se intentará un ensayo comparado. Este estudio no sería completo si olvidáramos las tendencias actuales, las uniones regionales en los campos económico y técnico, ya a nivel supranacional y por medio de acuerdos en régimen de pool. Esta tendencia a una cooperación más íntima aumentará cuando los aviones comerciales supersónicos comiencen a volar dentro de unos años. Un paso más en la coordinación de los medios de transporte lo constituirá la cooperación de los transportes por tierra mar y aire. Pools entre compañías aéreas, combinaciones y consorcios seguirán a los mercados comunes como la noche sigue al día. Es imposible imaginar un mercado común industrial y comercial sin una integración de sus transportes.

La unión de las compañías aéreas europeas para formar la Air Unión suministrará una mejor base a efectos de comparación entre las cifras del mercado aéreo europeo y el americano. Las razones del fracaso de la Air Union debido a la excesiva politización de las compañías aéreas europeas, serán objeto de estudio también en la parte tercera. Europa no es una nación de costa a costa como lo son los Estados

25

Normas sobre seguridad de vuelo y cooperación en materia de investigación de accidentes, han sido las principales propuestas hechas por la ECAC, vid. IAOPA Boletín n. 29, Julio 1964. EUROCONTROL es ya un hecho, y con éxito por cierto.

26

En Francia se creó una compañía en 1958, la "Air Inter -Lignes Aériennes Intérieures", de propiedad de las compañías aéreas privadas, con el fin de emprender toda clase de transportes combinados, programas, horarios y servicios coordinados. Vid. Carvalho, op.cit.supra nota 5 p. 113. También, "La Coordination des Transports Aériens", 17 RGA 392 (1954).

27

Este término se utilizará en el sentido de implicaciones no comerciales en el establecimiento de una política de transporte aéreo.

Unidos. El mercado aéreo de los Estados Unidos no puede ser comparado con el de los estados europeos considerados individualmente ni en su conjunto en el tiempo actual. Los privilegios de monopolio concedidos por los gobiernos europeos a sus compañías aéreas nacionales pueden entenderse mejor si uno se percatada de que son más de 20 las compañías aéreas nacionales que concurren en un área aproximadamente igual al territorio de los Estados Unidos, esto es, Europa. Por otra parte tales privilegios han sido concedidos en relación con las rutas internacionales. Después de todo, éste es el mismo régimen actualmente en vigor en los Estados Unidos cuyas rutas internacionales son servidas por un par de compañías aéreas que probablemente se unirán tan pronto como la Air Union sea una realidad en Europa. Por lo menos así lo han intentado.

29

12. El transporte aéreo es un servicio público internacional. El Banco Mundial dedica actualmente casi la mitad de sus fondos de préstamos para planes de transporte. El tráfico aéreo en Europa Occidental es un 7% del tráfico mundial. Sin embargo las compañías aéreas europeas transportan un 20% del tráfico mundial. Las nueve principales compañías aéreas europeas -SAS, BEA, BOAC, KLM, SABENA, Lufthansa, Alitalia, Swissair,

28

"El mensaje principal del éxito americano es que la tecnología moderna solo es viable con éxito a escala, no sólo continental, sino global", The Observer, Periódico de Londres, "Mr. Amery (Min. del Aire) y la Cervana Revolución", Julio 26, 1964.

29

Trans World Airlines y Pan American World Airways entraron en negociaciones para amalgamarse el 20 de diciembre de 1962. La nueva compañía se llamaría Pan Am World Airlines Inc. y se formaría con un capital 63% de la PAA y 37% de la TWA. La CAB (Civil Aeronautics Board) no dió su aprobación. Vid. ICAO Doc. 8317 A 15-P/1, Abril 1963, p. 22.

30  
y Air France- se encuentran entre las 20 compañías aéreas más importante del mundo, además de ser las compañías de transporte aéreo internacional más destacadas junto con la PAA,  
31  
TWA y QANTAS.

La competencia en rutas internacionales es excesiva. Diecisiete compañías aéreas cruzan el Atlántico, de las cuales  
32  
once son europeas. He aquí otra razón para uniones internacionales entre compañías nacionales.

13. Los temas objeto de este estudio no son de una naturaleza especializada. Hoy día el hombre medio de la calle se pregunta por qué existe este complejo sistema de regulación económica sobre la explotación de las compañías aéreas. "La gente necesita muy poca persuasión para charlar de los  
33  
problemas tratados en este libro"

Hay dos temas especiales que merecen una atención especial. Uno es la opinión de que la propiedad pública es un fin deseable por sí misma. El otro es que la concurrencia en el mercado aéreo es un fin deseable por sí mismo. Pero en ningún caso estos fines son verdaderamente fines. Ambos pueden ser, en ciertas circunstancias, medios eficientes por los cuales pueden conseguirse otros fines... Los fines de una política nacional pueden a menudo ser contradictorios... No existe una sola solución de aplicabilidad general como el mejor medio para organizar la industria en el transporte aéreo. 34/

30  
El porcentaje de pasajeros/kmtr en servicios regulares intraeuropeos es como sigue:

EEA	21,8%	SABENA	4,8%
Air France	13,8%	Olympic	3,3%
SAS	10,1%	Iberia	2,9%
Alitalia	8,8%	Finnair	1,8%
Swissair	8,6%	TAP	0,8%
D.L.H.Lufth.	6,7%	Otros	10,6%
KLM	6,-%	Total	100,-%

Fuente: Estudio de la EARB del Desarrollo del Transporte Aéreo en Europa, op.cit.supra nota 8, p. 119.

31  
Vid. Carvalhe, op.cit.supra nota 5, p. 18.

32  
SAS, BOAC, KLM, Air France, Lufthansa, Swissair, Alitalia, SABENA, Irelandair, Icelandair e Iberia. Las otras 6 son TWA, PAA, TCA, CPA, Air India y El-Al.

33  
Wheatcroft, S., AIR TRANSPORT POLICY, 11 (1964).

34  
Id., p. 23.

14. El objeto de este estudio, como el de todo estudio de derecho internacional o comparado, es "ofrecer a los juristas una mejor perspectiva de su propio sistema jurídico suministrando nuevo material a efectos de crítica y valoración"<sup>35</sup>. Pues, como el italiano Manca dice al comentar a Mazzini

quien conoce un sólo idioma, no conoce ningún idioma.  
Quien conoce un solo derecho, no conoce ningún derecho 36/

---

35

Wright, C.A., Prólogo a Friedman, op. cit. supra nota 1, p. iv.

36

Manca, P., THE ITALIAN CODE OF NAVIGATION, viii (1958).

PARTE I

DISCUSION GENERAL SOBRE EL CONTROL PUBLICO  
DE LAS COMPAÑIAS AEREAS

PARTE IDISCUSION GENERAL SOBRE EL CONTROL PUBLICO DE LAS  
COMPANIAS AEREASI TRIPLE PROBLEMA DE UNA POLITICA DE NACIONALIZACION

15. Como ya se ha dicho, el tema de la nacionalización encierra tres problemas: Propiedad pública o privada de las compañías aéreas, aplicabilidad del derecho público o privado a las mismas y el monopolio y la concurrencia con compañías privadas. En términos generales, puede decirse que en el sistema de economía mixta tanto las personas públicas como las privadas participan en la propiedad de las compañías aéreas a las cuales se aplican en diferente grado tanto en derecho público como el privado, todo ello en un régimen teóricamente competitivo y prácticamente monopolístico.

El primer punto es ambiguo puesto que una participación estatal del 51% de las acciones de estas compañías es tan eficiente como una propiedad del 100%, por lo menos en cuanto respecta a su control público. Si se acepta la teoría de que los servicios públicos no deben ser lucrativos - es difícil pensar en otros casos que justifiquen la propiedad pública - debería recomendarse la completa propiedad estatal con el fin de forzar una política no lucrativa. El accionariado privado, sin embargo, ayuda a que las compañías aéreas puedan ser consideradas empresas privadas lo que facilita la expansión de sus redes en mercados extranjeros, como se verá más adelante.

El hecho de que legalmente las compañías aéreas gocen de un estatuto privado en Europa Occidental no implica necesariamente que estas sean empresas privadas. La naturaleza jurídica de las compañías aéreas dependerá de los requisi

tos substantivos que reunen, independientemente de lo que pueda declarar una ley formalmente.

Por lo que respecta al tercer punto, es el grado de concurrencia en el mercado el que nos indicará el grado de nacionalización de la compañía aérea. Las compañías privadas aéreas han jugado un papel subsidiario que también merecerá nuestra atención.

A. Propiedad pública de las compañías aéreas - el transporte aéreo como servicio público.

15. Las administraciones públicas han comenzado a producir bienes y servicios, normalmente producidos por empresas privadas, bajo la cobertura del concepto de servicio público. En un principio se consideró necesario realizar ciertas tareas por medio de agencias estatales, por ser aquellas consideradas servicios públicos. Hoy día la doctrina y el derecho admiten que el servicio público es un concepto muy amplio y que los servicios de interés público pueden ser realizados, y en la práctica lo son en muchos casos, por personas privadas. Como resultado, los gobiernos controlan aquellas áreas de la producción que son claramente de interés público e incluso tienden a supervisar todas las áreas de la producción de suerte que cada día es mas difícil encontrar una actividad económica que no pueda ser considerada de interés público. Es en este sentido en el que se ha llegado a decir por algunos de los mas importantes autores en derecho administrativo que "el criterio para clasificar una actividad como servicio público depende del grado de civilización".

37

37  
Duguit, TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL vol. II, p. 57 (1921)

co. ¿Qué quiere decir esto?, En principio implica una partici-  
 pación pública. "La empresa privada no puede ofrecer una ga-  
 rantía de continuidad y lealtad como la que puede dar una em-  
 presa estatal. Las empresas privadas tendrían en cuenta el in-  
 terés público tan solo cuando coincidiera con el suyo propio"<sup>38</sup>  
 ¿Es que el interés privado ha de chocar necesariamente con el  
 público?. Desde luego la fé en el mercado libre y en la coin-  
 cidencia de los intereses individuales y comunitarios no exis-  
 ten en Europa tal como existe en los Estados Unidos donde com-  
 pañías aéreas privadas<sup>36</sup> realizan una actividad que es conside-  
 rada como servicio público.<sup>40</sup> Quizás la Historia tenga algo -  
 que ver con esto. La historia europea no es sino una historia  
 de guerras. Continuas guerras han fortalecido la centraliza-  
 ción del poder. Mientras los individuos reaccionan adversamen-  
 te ante el poder federal en los Estados Unidos para restrin-  
 gir éste en los estrechos márgenes de la Constitución, los es-  
 tados europeos han convertido en cántripeta esta fuerza cen-  
 trífuga para centralizar la explotación de los recursos en con-  
 tinuas economías de guerra. La historia europea y sus monar-  
 quías absolutistas han condicionado la mentalidad del europeo  
 que acepta la restricción de sus derechos individuales en aras  
 de lo que se dió en llamar el bien común. Así los europeos -  
 han aprendido a ceder sus preocupaciones a unas administracio-  
 nes paternalistas.

38

Lemoine, M., Traite de DROIT AERIEN, p. 310 (1947).

39

Esto es, de capital totalmente privado y con plena autonomía comercial.

40

"La FAA ofrece un servicio público que es vitalmente impor-  
 tante... para la economía del país", Carta del Administrador  
 de la Federal Aviation Agency al Presidente de los EE.UU., In-  
 forme de la Task Force sobre Control del Tráfico Aéreo, cono-  
 cido como el Proyecto Beacon, FAA, i. y iii (1961). La s. 102  
 de la Ley Federal de Aviación de 1958 lee: "... la CAB consi-  
 derará las siguientes materias ... como de interés público:  
 el fomento y desarrollo de un sistema de transporte aéreo".

la administración de las compañías aéreas ha sido el resultado de un proceso que comenzó con la financiación gubernamental de la infraestructura aérea. Hoy día la participación pública en la producción nacional alcanza el 50% en los Estados de la Europa Occidental que se han visto así medio-socializados.

Una necesidad pública significa en el continente un servicio público y un servicio público "significa una concesión exclusiva"<sup>41</sup>. Las concesiones exclusivas implican un régimen de monopolio en el que las compañías aéreas privadas no favorecidas no pueden sobrevivir independientemente. La intervención pública que comenzó con la construcción de la infraestructura del transporte aéreo continuó con la formación del personal aéreo, la organización y explotación de los servicios de seguridad, la puesta en vigor de las normas sobre navegación aérea y la negociación de tratados bilaterales sobre bases de reciprocidad con los Estados extranjeros. Al llegar aquí era ya muy difícil parar la intervención pública.

19. El concepto de servicio público se ha desarrollado principalmente en la doctrina francesa. El derecho administrativo se ha desarrollado ampliamente en el continente quizás por la confianza de los súbditos en la Administración que ha llegado a ser considerada como un servicio a

---

<sup>41</sup>Vid. Royo-Villanova, A., ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO (24<sup>o</sup> ed. 1955, vol. II) p. 692: "No se otorgara concesión de servicio regular que coincida con otra ya existente"; García de Enterría, "La actividad industrial y mercantil de los Municipios", ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid 1955, p. 29; "el monopolio de iure es un índice inequívoco del servicio público... todo servicio público es un monopolio..." (citado por Garrido Falla, F., TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Madrid 1962, vol. II, parte general, p. 291, nota 29). La Ley de 7 de julio de 1940 establecía que "el tráfico aéreo ... se realizara en exclusiva por la Compañía Iberia..." (vid. L. Herrera y Esteban, LEGISLACION AERONAUTICA ESPAÑOLA, ed. Cons. Sup. Inv. Cient., Inst. Francisco de Vitoria, p. 40). La Ley de Navegación Aérea de 1960, art. 81, dice: "Entre poblaciones enlazadas por líneas regulares de navegación aérea solo se autorizara el servicio no regular a la Empresa concesionaria ... de dicha línea"

42

la comunidad . Una simple mirada a los textos de derecho administrativo muestra claramente la diferencia entre los sistemas anglosajón y continental: mientras en el continente no falta nunca el capítulo relativo al concepto de servicio público sobre el que todo el texto descansa <sup>43</sup>, en la doctrina administrativa inglesa la principal y casi única preocupación es encontrar el modo de controlar a la Administración y establecer procedimientos en que han de ser escuchados todos los intereses afectados (hearing) como consulta previa obligatoria <sup>44</sup>.

20. El control público se establece en los casos en que una actividad es considerada de interés general <sup>45</sup>. Sin embargo el contenido del concepto de servicio público varía de una época a otra de forma que no existen criterios estrictos bajo los cuales podamos clasificar a una actividad como de interés general. No es éste un tema bizantino pues están en juego nada menos que las llamadas libertades públicas. Por ejemplo, si consideramos cierta actividad comercial o industrial como servicio público, negaremos la libertad de comercio o industria en cuanto se refiera a dicha actividad, dada la concesión exclusiva — y por tanto monopolio subsiguiente

42.

"La Administración ya no dá órdenes, está atada. Es ajena al poder político, es el servidor público", Rivero, J., "Existe-t-il un critere du droit administratif?", R. Dr. P. Sec. P., 1953, p. 287.

43

Véase Demichel, A., LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES ORGANISMES PRIVES, vol. II, p. 660 (1960); Walline, M., DROIT ADMINISTRATIF p. 663 (edic. 9<sup>a</sup>), 1963; Duez, P., y Debeyre, G., TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF, p. 578 (1952).

44

Véase Griffith, S. A. G., y Street, H., PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW (2<sup>a</sup> ed., 1957).

45

Laroque, M., "Les Usagers des Services Publics Industriels" (Tesis, Paris 1933).

-consecuente a tal clasificación. Puede quizás argüirse que el régimen de monopolio no tiene por qué darse necesariamente en todo servicio público, pensando quizás en la posibilidad de varias concesiones sobre un mismo objeto. Pero incluso en estos casos se da el monopolio ya que por principio no se da la concurrencia entre concesionarios. Con esto no quiere decirse que las concesiones deban ser calificadas males económicos. Todo lo contrario. El mal económico es el monopolio privado pues en él los particulares incrementan sus beneficios en contra del interés de los usuarios y de la comunidad. Es precisamente este efecto lo que se evita convirtiendo en monopolio público las actividades de naturaleza oligopolística. De aquí que se defienda la tesis de (monopolio público sin lucro, y de aquí que el monopolio público sea tan laudable como vituperable lo es el monopolio privado. El problema estriba en cómo conocer cuándo una actividad económica debe ser calificada como servicio público.

Por confuso que sea el tema en teoría, conviene aclarar que las restricciones a las libertades de comercio e industria se deciden por la comunidad misma representada en los Legislativos que aprueban tales restricciones.

21. Al llegar a este punto no podemos por menos de preguntarnos sobre qué criterios utilizan los Legislativos para crear un servicio público. Para contestar esta pregunta convendrá primeramente analizar aunque sea brevemente el contenido del término servicio público.

El término servicio público se utilizó por primera vez en 1873 para justificar una disciplina jurídica de reciente creación, el derecho administrativo, con el fin de delimitar la jurisdicción de los tribunales administrativos. Duguit define el servicio público como "toda actividad realizada por el gobierno dada la necesidad de su realización para el desarrollo de la interdependencia social y por no poder ser realizada total y únicamente por las personas individuales"<sup>46</sup>. La naturaleza de esta rama del derecho no puede ser sino pública<sup>47</sup>, dice Jeze, y Bonnard recoge los comentarios anteriores para llegar a la conclusión de que los Estados no son sino un complejo de servicios públicos<sup>48</sup>.

22. El término servicio público es homónimo:<sup>49</sup>

(a) Substantivamente, es una actividad, realizada ya por el gobierno ya por personas individuales con el fin de satisfacer una necesidad pública

(b) Organicamente, es el establecimiento público mismo que realiza dicha actividad.

(c) Formalmente, es el régimen jurídico aplicable a (a) y (b).

Nótese que, aunque un servicio público -como actividad de interés público- puede ser realizado por personas individuales, la institución que es considerada servicio público en el punto (b) ha de ser necesariamente pública.

El transporte aéreo no es solamente un servicio al público sino también una actividad de interés público. En efecto el transporte aéreo reúne los requisitos de una actividad de interés general:<sup>50</sup>

<sup>46</sup>Duguit, op.cit.supra nota 37, p. 1

<sup>47</sup>Jeze, PRECIS ELEMENTAIRES DU DROIT ADMINISTRATIF, vol. II. 1930, p.2.

<sup>48</sup>Bonnard, DROIT ADMINISTRATIF, p. 235, 1932.

<sup>49</sup>Lamarquo, J., L'APPLICATION DU DROIT PRIVE AUX SERVICES PUBLIQUES ADMINISTRATIFS, pp. 43-44 (1960)

<sup>50</sup>Id., pp. 114-115.

existir sobre bases parásito comerciales. (Quizas sea por -  
ésto por lo que los servicios no regulares no son considera-  
dos servicio público en su sentido jurídico. Asi puede expli-  
carse por que estan sometidos a un régimen especial diferen-  
te y son realizados por empresas privadas no concesionarias)

2. Disfruta de privilegios concedidos por la Adminis-  
tración pública (subvenciones y un régimen de monopolio.).

3. Es realizado bajo un régimen de concesión . (Con-  
trato con la Administración pública. Téngase en cuenta que  
estas notas son solo aplicables a la Europa Occidental Con-  
tinental.

4. No es realizado con fines lucrativos en benefi-  
cio privado. Según algunos se exige una política no lucrati-  
va para que una actividad pueda ser considerada como servi-  
cio público. Incluso en el supuesto de explotación de recur-  
sos realizada por un establecimiento público o por la Admi-  
nistración misma con el fin de engrosar los recursos finan-  
cieros de la Administración, tales establecimientos públicos  
no son un servicio público<sup>51</sup> . Si llegara el dia en que el -  
transporte aéreo fuera un negocio lucrativo, o dejará de ser  
servicio público -a no ser que se fuerce un sistema no lucra-  
tivo en la explotación de las compañías aéreas- o la doctri-  
na deberá modificar las condiciones que requiere para que -  
una actividad pueda ser considerada como servicio público.  
Este requisito es muy discutible. De hecho todos los concesio-  
narios privados persiguen un fin lucrativo, en los casos en  
que los servicios públicos son realizados por personas indi-  
viduales. Por ello, esta discusión es solamente importante

51

Laubadere, TRATTE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF, sec.  
40 (1957); Walline, op.cit.supra nota 43, p.495, 855 (1957)  
Véase Pequignot, M., J.C.A. fasc. 500.

52

Cepeda Silva, O., "El Estado y la Aviación Civil", p.25,  
Tesis, Méjico 1960.

en cuanto respecta a un servicio público realizado por una entidad pública. El que las líneas aéreas, por tanto, deban seguir o no una política no lucrativa, dependerá de que su status jurídico sea público o privado. Por otra parte, del hecho de que las compañías aéreas fueran entidades públicas podría deducirse el que su política tuviera que ser no lucrativa, o lo que es lo mismo, estas compañías serán de carácter público si la ley les exigiera seguir dicha política no lucrativa. Pero este punto merecerá consideración especial en el próximo capítulo.

23. Una vez considerado el transporte aéreo como servicio público no hay dificultad en aceptar una intervención y control público.

Los servicios públicos pueden ser realizados por personas físicas en un régimen de concesión, por personas físicas junto con la Administración en régimen mixto o directamente por el gobierno (léase administración). Pero las actividades realizadas por personas físicas con un fin lucrativo y sin control gubernamental no pueden ser llamados servicios públicos.<sup>52</sup>

24. El sistema de concesión es usado en los países de Europa Occidental cuando el servicio público es realizado por una persona física. El sistema de concesión tiene sus ventajas y sus inconvenientes:

(a) el Estado (la comunidad) se evita gastos y además recupera el servicio cuando acaba la concesión.

(b) las personas individuales son mejores administradores por la simple razón de que, mientras no se demuestre lo contrario, se trabaja con más interés en beneficio propio que en el de la comunidad.

Sin embargo,

(a) el hecho de que haya personas interesadas en realizar la actividad objeto de la concesión demuestra que ésta es lucrativa y entonces los beneficios no son para la comunidad sino para una persona determinada.

(b) el concesionario intentará realizar la actividad en

beneficio propio y no en interés de la comunidad. En la práctica la Administración puede cambiar las condiciones del contrato de acuerdo con las necesidades, ya que la concesión no es un contrato normal sino de adhesión cuyo contenido está establecido por las disposiciones legales y que por tanto varía con la promulgación de nuevas disposiciones al respecto, por lo que tales variaciones no pueden ser clasificadas como discrecionales de la Administración toda vez que se hacen a través de dichas disposiciones.<sup>53</sup> El problema de los derechos adquiridos no entra en juego pues no es que las nuevas disposiciones sean retroactivas sino que simplemente existe un acto normativo previo al contrato de concesión.

25. Actualmente existe una tendencia a descentralizar los servicios públicos dándoles autonomía de la Administración Central. Fué la Democracia la que ganó la guerra mundial; Es la Democracia la que desde entonces fomenta esta descentralización del poder político en Europa Occidental. Pero descentralización tiene dos significados: uno territorial, en favor de las colectividades locales que de otro modo podrían verse: abandonadas, y otro la llamada descentralización por servicios,<sup>54</sup> institución genuinamente europea que socializa el concepto de democracia, pues estos servicios descentralizados, autónomos, no son sino empresas nacionalizadas que poseen y explotan los principales recursos de la producción nacional. Socialismo y democracia no son incompatibles, está demostrando Europa, sino que se complementan mutuamente. Si esta tendencia es deseable y si, de acuerdo con ella, el poder público sobre los servicios autónomos debe en cierto grado relajarse, quizás la situación actual deba ser examinada detenidamente al respecto, pues actualmente, en lo que respecta al transporte aéreo,

53

Véase Cepeda Silva, op.cit.supra nota 52, p. 39. Este poder de coacción de la Administración es conocido con el nombre de cláusula exorbitante, vid. Lamarque, op.cit. supra nota 49, p.83.

Los ministerios de aviación europeos disfrutaban de unos poderes discrecionales vastísimos que llegan a incluir la determinación de la política a seguir día a día por las compañías aéreas, como se verá en la parte II de este trabajo. El servicio descentralizado debe estar relacionado con la Administración Central pero no subordinado a ella. El control sobre los servicios descentralizados no debe ejercerse en un sistema jerárquico, como los departamentos administrativos están controlados por departamentos superiores, sino en un sistema basado a instancia de parte, esto es que tal control no debe ejercerse discretionalmente por el gobierno sino tan sólo en lo que afecta al cumplimiento por dicho servicio de las Leyes y Reglamentos en vigor que lo crearon y reglamentaron su funcionamiento.

26. En todo caso conviene distinguir entre política de transporte aéreo e implicaciones políticas del transporte aéreo. Es el Gobierno quien debe ser competente sin duda en las últimas. En cuestión de política de transporte aéreo, sin embargo, ésta debe ser establecida por Ley y llevada a cabo por la compañía aérea con independencia, bajo la presunción de que las necesi-

54

Vid. Duez y Debeyre, op.cit.supra nota 43, p. 65. Mientras que en Norteamérica se carga el acento en la primera en Europa se hace en la segunda. He aquí dos puntos de partida en los respectivos textos administrativos.

55

Vid. Cepeda Silva, op. cit. supra nota 52, p. 55. No otra es la diferencia con el concepto de "desconcentración" que sólo significa una delegación de facultades y responsabilidades en departamentos jerárquicamente subordinados. Vid. Waline, op. cit. supra nota 43, p. 302.

dades locales -- o especiales-- estarán mejor cuidadas por servicios locales --o especiales-- . Claro <sup>que</sup> esta ventaja sólo será posible una vez que el servicio haya demostrado su capacidad <sup>de</sup> autosuficiencia. Un tercer fin de la descentralización es la eficiencia por la autonomía. El técnico sustituye al funcionario. La descentralización por servicios es una confirmación de la actual tendencia a futuras tecnocracias en que especialistas, ingenieros y técnicos sustituirán a los políticos e ideólogos en los pasillos del poder.

27. Se han analizado los conceptos de servicio público, propiedad pública e intervención pública en las actividades de transporte aéreo, régimen de concesión y descentralización por servicios. La conclusión que podemos sacar aquí es que los servicios públicos se encuentran en una etapa de emancipación del control administrativo y gubernamental en busca de la autosuficiencia, eficacia y mayor atención a las necesidades locales y especiales. Si esto ha de aplicarse o no a las compañías aéreas --no al transporte aéreo, que ya ha sido analizado-- dependerá de que éstas sean o no consideradas servicios públicos en sí mismas. Este es el tema a discutir en el próximo capítulo.

#### B. Naturaleza jurídica de las compañías aéreas - Las compañías aéreas como servicios públicos.

28. El hecho de que el transporte aéreo sea un servicio público justifica la propiedad pública e intervención pública sobre el mismo pero no nos dice nada sobre la naturaleza jurídica de las compañías aéreas pues, como hemos visto, un servicio público puede ser realizado por una compañía aérea privada en régimen de concesión. Sabemos también que el término servicio público se aplica también subjetivamente al órgano que realiza una actividad de servicio público no pudiendo dejar de ser público en tal caso el status de dicho órgano. Se trata en este capítulo de saber si las compañías aéreas son servicios públicos, esto es si son de naturaleza jurídica

pública.

29. Los libros de derecho administrativo clasifican las empresas de este modo:

- empresas privadas.
- empresas de utilidad pública ( o de interés general).
- empresas de economía mixta.
- empresas nacionales (o nacionalizadas).
- establecimientos públicos. 56
- organismos administrativos.

El control gubernamental es tanto más estricto cuanto más fuerte es el interés general de la entidad. Las empresas de economía mixta añaden una nota a las de utilidad pública: el accionariado parcialmente público. En cuanto a las empresas nacionales, de capital público en su mayoría o totalidad, se diferencian de los establecimientos públicos en que se les aplica el derecho mercantil a sus operaciones. La cuestión a debatir es doble: primero, en qué punto de la escala pierde la entidad su estatuto privado para convertirse en entidad pública; segundo, dónde clasificaremos a las compañías aéreas. La dificultad estriba en el hecho de que hoy día el concepto de servicio público no sirve para determinar dónde acaba la jurisdicción administrativa y dónde empieza la competencia privada. La doctrina ha encontrado un nuevo criterio para separar la entidad pública de la privada en el concepto de gestión. Si hay gestión pública hay entidad pública. Si la administración de la empresa es privada, tenemos una entidad de carácter privado. Empero, el verdadero problema es encontrar el criterio por el que podamos saber qué actividades deberían ser desarrolladas por entidades públicas y cuáles deberían abandonarse a la competencia privada. La clase de administración es un resultado, no una causa o criterio para clasificar una entidad como pública o pri-

56

Duez et Debeyre, op.cit.supra nota 43, pp.150,171,597,600

57

El concepto de servicio público diferenciaba una entidad como pública o privada antes de 1933 puesno cabía la posibilidad de servicio público y empresa privada. Vid. Hauriou, PRECIS ELEMENTAIRES DE DROIT ADMINISTRATIF (12 ed. 1933).

58

Vid. los autores citados supra nota 43.

vada

30. Las compañías aéreas en Europa Occidental Continental se rigen por las leyes de sociedades anónimas. No así las Corporaciones británicas -las compañías aéreas británicas tienen el carácter de Corporación pública-, que "no son instituciones autónomas ni jamás pretendieron serlo... Son organismos de la Administración

59  
pública"

Drago nos da una explicación del sistema francés:

"La idea que prevaleció en 1946 fué que las empresas nacionales no formaran parte de la maquinaria estatal. Era la nación, no el Estado quien debía controlar estas empresas. Así, estas empresas serían administradas por representantes del Estado (como principal productor y consumidor), de los trabajadores (representados por los sindicatos) y por los consumidores (representados por sus asociaciones). Las empresas nacionales por tanto serían independientes del Estado y dirigidas por representantes de la nación".<sup>60</sup>

El principio de autonomía era algo que se daba por supuesto en las ideas francesas de la nacionalización de la postguerra. Si lo que se intentaba era dar a estas empresas un mayor carácter representativo nada les impedía hacerlo sin dejar de considerar estas entidades como públicas. La representatividad no implica de por sí una independencia del Estado. Y en todo caso, ¿significa esta autonomía que estas empresas tienen un status privado?. El Preambulo de la Constitución francesa de 27 de Octubre de 1946 dice:

Toda empresa que posea o adquiriera los rasgos característicos de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho deberá ser de propiedad de la comunidad.

Es interesante constatar que la Constitución de la V República de 1958 no derogó el Preambulo de la Constitución de 1946 que sigue constituyendo el Preambulo de la Constitución de 1958 que dice:

59

Robson, W.A., NATIONALISED INDUSTRY AND PUBLIC OWNERSHIP, 1960, p. 84.

60

Drago, "The Public Corporation in France" (ed. Friedman; op.cit. supra nota 1) pp. 128-129, citando a Merle, H. y Boulois, J., NATIONALISATION ET DEMOCRATIES, ch. 117, 1950.

El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional tales como fueron definidos por la Declaración de 1789 confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946.<sup>61</sup>

Nada extraño toda vez que la Constitución de 1958 fué más una nueva estructura política que una proclamación francesa de principios.

Aparecen dos problemas: ¿debemos considerar a las compañías aéreas como empresas a las que se refiere la Constitución de 1946 en su Preámbulo?; ¿pueden continuar gozando de un status privado las empresas que vengan a ser propiedad de la comunidad? Parece clara la respuesta en negativa a la segunda pregunta. Debemos pues examinar si las compañías aéreas tienen o no "los rasgos característicos de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho".

31. Interesa conocer primero la definición de empresa pública. Friedman dice que "la empresa pública se diferencia de las otras entidades públicas, tales como la Corona misma o las agencias gubernamentales locales, por su carácter funcional"<sup>62</sup>. Hauriou las define como "órganos administrativos que realizan un servicio público específico"<sup>63</sup>. Drago añade algo más: la entidad pública realiza un servicio público o, mejor, es un servicio público si se acepta el concepto orgánico o institucional de servicio público; esto significa que la empresa pública es parte del Estado, creada y organizada por el Estado, que es lo que la distingue claramente de los establecimientos de utilidad pública,

61 Textualmente: "Le peuple francais proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souverainete nationale, tels qu'ils ont ete definis par la Declaration de 1789, confirmee et completee par le preambule de la Constitution de 1946".

62 Friedman, op.cit.supra nota 1, pp. 162-163.

63 Hauriou, op.cit.supra nota 57, p. 504 (4 ed. 1901). "Es un servicio público personalizado", Duez y Deberre, op.cit.supra nota 43, p. 159. Vid. tambien Waline, supra nota 43, pp. 381-382.

instituciones privadas que en ningún modo son parte del Gobierno<sup>64</sup> aunque sí son intervenidas y controladas por él". Aparte de un error menor en haber usado el término "Gobierno" por el de "Administración" o al menos por el de "Estado", la definición de Drago no nos ofrece una respuesta sobre cual deba ser el estatuto jurídico de las Compañías Aéreas.

Profesores tanto británicos como franceses han tratado el problema y establecen las siguientes notas como comunes a las empresas públicas:

a).- Friedman subraya las siguientes características <sup>65</sup>:

- 1.- Las empresas públicas son creadas por Ley.
- 2.- Su propiedad pertenece a la Nación a través del Gobierno y el Parlamento.
- 3.- Responden ante el Gobierno y, a través del Ministro, al Parlamento.
- 4.- Su administración se halla en manos de un Consejo nombrado por el Ministro competente, no sobre la base de representación de intereses afectados, y sus empleados no son funcionarios. (Es discutible si esto se aplica a los altos puestos directivos de los Consejos en Europa continental).
- 5.- Pueden recibir préstamos con el consentimiento del Ministro y del Tesoro.
- 6.- Tienen la naturaleza jurídica de un cuerpo corporado con personalidad jurídica independiente.
- 7.- Son controladas por un Inspector público en su contabilidad.
- 8.- Son a la vez Organismos autónomos o instrumentos de poli-

---

64 Drago, op.cit.supra nota 60, pág. 111.

65 Friedman, op.cit.supra nota 1, pp. 162-163.

ticas nacionales.

66

b).- De Michel hace el siguiente análisis:

- 1.- Nacen por decisión gubernamental y no por acuerdo entre personas físicas.
- 2.- No es el público quien decide quien ha de prestarles el servicio; esto es que la entidad disfruta un régimen de monopolio.
- 3.- Cualquier miembro del público puede ser usuario de esta -- empresa, mientras que en las asociaciones privadas solo pueden -- ser miembros personas físicas nominalmente.
- 4.- Realizan una actividad de interés general.
- 5.- Disfrutan una situación privilegiada, así por ejemplo de ayuda financiera de la administración, justificada por su naturaleza pública.
- 6.- No realizan una actividad discrecional como lo hacen las empresas privadas. Sus funciones están determinadas por la Ley. -- Si la empresa pública desapareciera el Estado mismo continuaría -- realizando sus actividades.
- 7.- Están controladas por el Gobierno en cuanto respecta a -- las condiciones de trabajo y a su contabilidad.
- 8.- Sus empleados gozan de un status quasi-público.

Los autores discuten en relación con el número de estas notas que son necesarias para cualificar una empresa como pública. A pesar del hecho de que las leyes europeas someten a las Compañías -- aéreas a las leyes de sociedades anónimas, esto no significa que las compañías aéreas sean empresas privadas por esta única razón. "Los criterios para distinguir las empresas públicas de las privadas no pueden encontrarse en los textos legislativos".

66

Demichel, op.cit.supra nota 43, pp. 550-562. En realidad estas notas se refieren a las corporaciones públicas profesionales.

67

Id. pág. 550.-

Es el cumplimiento de las notas citadas el que nos dirá sustancialmente si las compañías aéreas son empresas públicas o privadas. Examinando dichas características no podemos por menos de pensar que la naturaleza jurídica de las compañías aéreas se encuentra mucho más cerca de la empresa pública que del establecimiento de utilidad pública. Y si su naturaleza es pública, entonces cabe poner en tela de juicio su sumisión al derecho privado.<sup>68</sup>

32.- Al llegar aquí conviene aclarar que esta discusión, aparentemente teórica, implica graves consecuencias prácticas pues se trata nada menos que de la justificación del control público. Cualquier empresa que realice una actividad de interés general debe ser controlada de tal manera que no pueda seguir una política en beneficio propio sino en beneficio de la comunidad. Existen adecuadas instituciones de control, como se verá en el próximo capítulo, pero solo pueden ejercerlo sobre los organismos administrativos de tal manera que si las compañías aéreas son de naturaleza pública pero disfrutan legalmente de un status privado escapan anómalamente de dichos controles. En tanto que las compañías aéreas disfruten de los privilegios de un establecimiento público (subvenciones, monopolio) deberán estar sometidas a los controles que se ejercen sobre todo establecimiento público. Todo monopolio gubernamental tiene que ser propiedad de la comunidad, declara la Constitución francesa de 1946, sobre todo si la actividad consiste en un servicio público nacional. Dado el carácter oligopolístico del mercado aéreo, la concurrencia solo es posible a escala internacional o continental, como en los Estados Unidos o en la futura Confederación europea. Pero los países de pequeño tamaño, como Francia,

---

<sup>68</sup> Id. pág. 648. Para más detalle véase Legal y Greysalle, LE POUVOIR DISCIPLINAIRE DANS LES INSTITUTIONS PRIVEES, 50 y ss.; Drago "Les Crises de la Notion d'Établissement Public" (Tesis París 1948); Berthelemy y Rivero. CINQ ANS DE REFORMES ADMINISTRATIVES, 22-23; Monsegur, M. "Les Entreprises Privees d'Interet Public et les Societes d'Economie". Pág. 38 (Tesis Burdeos 1942).

España, el Reino Unido o Florida, no pueden mantener una concurrencia en sus mercados aéreos internos. Son fácilmente previsibles -- trusts privados (monopolios de hecho) cuya única solución es la -- creación de monopolios públicos tales como existen hoy día. Pero tales monopolios deben tener una naturaleza jurídica pública, pues de otro modo no podrían ejercerse sobre ellos los necesarios controles y no tendría sentido el que fueran considerados "propiedad de la comunidad".

La falta de los pertinentes controles --parlamentario, administrativo, o judicial-- sobre el establecimiento de políticas aéreas por las mismas compañías, dada su naturaleza jurídica privada, ha dado lugar a una concentración de controles ejercidos exclusivamente por el Gobierno. Como resultado las compañías aéreas se han politizado en el sentido de que han sido utilizadas como instrumentos de partido mas que como empresas comerciales que han de realizar una política en bien de la comunidad. Puede arguirse que tales intereses políticos y el bien común no tienen por que chocar. Pero uno se sentiría mas tranquilo si el énfasis se pusiera en el último y consecuentemente las compañías aéreas se despolitizaran y siguieran políticas sobre base comercial. El control exclusivo gubernamental fué el resultado de las subvenciones. Las compañías aéreas son hoy autosuficientes y la tendencia actual a la descentralización debería ayudarlas a adquirir una autonomía en el establecimiento y realización de su propia política. Estamos en el momento oportuno para aprovechar estos dos factores a fin de comercializar la política de las compañías aéreas. Y si el hecho de que su actividad es de interés general y su mercado de naturaleza monopolística requieren un apropiado control de las mismas, difícil será entonces negarles una plena naturaleza jurídica pública que justificaría el ejercicio de los necesarios controles. Clasificar a las compañías aéreas en el estado actual como empresas privadas es no solo un error jurídico sino una muestra de arbitrariedad con posibles graves consecuen-

69  
cias .

33.- Si se acepta la tesis de que las compañías aéreas son entidades públicas, se impone el corolario de una política no lucrativa, sin olvidar el objetivo primario de desarrollar la industria. Esto no quiere decir que la compañía no perciba beneficio alguno: beneficios ocasionales equilibrarían anteriores déficits bajo el principio general de la auto-suficiencia.<sup>70</sup> No es necesario aclarar que un sistema no lucrativo solo puede perseguirse en caso de propiedad pública del 100 por 100 del capital. Se argumenta en contra que la explotación de recursos para aumentar los fondos de la Administración es un servicio público tanto como la recaudación de impuestos.<sup>71</sup> Pero los impuestos están distribuidos neutralmente entre los contribuyentes mientras que en el caso de servicios públicos lucrativos la carga de la fuente de beneficios se coloca parcialmente sobre los usuarios de los servicios de la empresa.<sup>72</sup>

34.- Si los comentarios que preceden son correctos, ¿Por qué entonces se muestran los Estados tan dispuestos a clasificar a las compañías aéreas como empresas privadas en la Europa Occidental Continental?.

Un status privado es muy útil por muchas razones. Por ejemplo,

a) Una compañía privada es reconocida fácilmente en países extranjeros mientras que un establecimiento público podría encontrar obstáculos a su expansión.<sup>73</sup> Relaciones tensas entre los Estados no impiden a las empresas privadas llevar a cabo acuerdos comerciales.

b) La configuración de las compañías como sociedades anónimas permite una estabilidad a pesar de los cambios políticos en el Go-

---

69  
Demichel, op.cit.supra nota 43, pág. 706.

70  
Véase Robson, PROBLEMS OF NATIONALISED INDUSTRY, chs. X y XI (1952) también op.cit.supra nota 59, pág. 282.

71  
Lamarque, op.cit.supra nota 49, pp. 379-380

72  
Véase supra nota 51 y texto al que corresponde.

bierno además de centralizar a los grupos de presión (bancueros, financieros, aseguradores, etc.) permitiéndoles el acceso a sus acciones, pues de otra manera ejercerían influencias menos controlables. Es más fácil controlarlos una vez sentados en una mesa donde el Gobierno posee la mayoría de las acciones y de votos.

(c) El embarazoso asunto de la responsabilidad queda al margen de la Administración pública.

35. Cierta autor conocido mantiene que "la combinación de controles de derecho público por un lado y la naturaleza jurídica privada por el otro, puede ser difícilmente aceptable jurídicamente pero resulta algo esencial"<sup>74</sup>. A esta conclusión llega después de un magnífico estudio de las empresas públicas que existen hoy en el mundo, y la justifica sobre la base de que son necesarias la flexibilidad y dinamicidad consecuentes de una autonomía financiera y de administración. Pero ni la flexibilidad ni el dinamismo son consecuencias mágicas de la autonomía de administración y financiera, sino que son producto de la concurrencia en el mercado -que no existe- o de una política lucrativa -que no debe existir-. Los servicios descentralizados gozan de personalidad independiente, si es esto lo que se pretende (no tienen acaso personalidad jurídica propia los municipios, independientes de la Administración Central?) sin necesidad de concederles una naturaleza jurídica privada. Si lo que se intenta es la independencia, no veo que esto sea "difícilmente aceptable jurídicamente".

Si tomamos Air France como ejemplo, pueden encontrarse declaraciones oficiales que admiten que es un establecimiento público<sup>75</sup>, un orga-

<sup>73</sup> Vid. Lissitzyn, op.cit.supra nota 21, p. 133; Lemoine, op.cit.supra nota 38, pp. 311-312.

<sup>74</sup> Friedman, op.cit.supra nota 1, p. 593.

<sup>75</sup> Walker, "L'Aviation Civile Francaise", Informe al Consejo de la República, RGA 316 (1951); Vid. también Rodiere, R., "DROIT DES TRANSPORTS", vol. I, 73-74, 236 (1953); Villeneuve, G., "Code de l'Air Francaise", 67 (Tesis, IASL, McGill Univ. Montreal, 1963).

pérdidas y ganancias ha de aparecer anualmente en el Journal Officiel de la Republique Francaise. Ciertamente, Air France no es una sociedad anónima, por más que así lo declare la Ley. Siendo una compañía pública en forma privada se simplifica su explotación y el problema de la responsabilidad queda al margen de la Administración. Si esto va en provecho o en perjuicio de la comunidad, que no otro es el fin de una entidad que es un servicio público, eso ya es otra cuestión.

### C. Régimen de monopolio - Las compañías aéreas nacionales como instrumento escogido.

36. Desde que se firmó el Acuerdo de las Bermudas se ha seguido una política en los tratados bilaterales aéreos de selección de una compañía aérea escogida para servir las rutas descritas en el acuerdo. La misma compañía es normalmente escogida como instrumento de una política nacional para servir complejas redes por todo el Globo. Dados los privilegios que se conceden a estas empresas nacionales se encuentran en una posición ventajosa para competir con las compañías aéreas privadas incluso en las líneas nacionales, por lo que éstas se ven relegadas a un papel meramente complementario. La competencia en Europa Occidental es considerada como una "duplicación antieconómica de servicios" en la mayoría de las rutas, de modo que las rutas voladas por las compañías privadas son normalmente diferentes de las servidas por la compañía aérea nacional. Es verdad que a veces encontramos líneas servidas por ambas pero las cifras muestran que el 90% del tráfico total es realizado por la compañía nacional contra un 10% servido por todas las compañías privadas.<sup>75a</sup>

37. Este régimen de monopolio es aceptado a priori y se justifica a posteriori con razones como ésta: "la idea es no poner en peligro

75a

Vid parte II de este trabajo, párrafos 116, 159 y 199.

a la Corporación (refiriéndose a la BBC) exponiéndola a la presión de la concurrencia comercial, por lo que es común el asentimiento general tanto de los partidos políticos como de la opinión pública en mantener su monopolio"<sup>76</sup>. En otras palabras, las empresas públicas deben ser resguardadas de la concurrencia comercial a fin de verse libres de la concurrencia comercial. En realidad nadie intenta justificar el régimen de monopolio ni defender la <sup>no</sup> concurrencia; pues éste más que un principio es un postulado.

38. Dado que el monopolio implica "preservar a la empresa nacional de la concurrencia con lo <sup>que</sup> queda abolida parcialmente la libertad pública de comercio, este monopolio necesita ser <sup>77</sup> creado por ley". Este es el llamado monopolio legal, contra el monopolio de hecho que "es una situación de que goza una empresa privilegiada de tal manera que es prácticamente imposible la <sup>78</sup> competencia". El monopolio de hecho exige ser asumido por el Gobierno si es que tiene que operar en beneficio de la comunidad. Esto es lo que se intentó en la Constitución francesa de 1946 al declarar que toda empresa que disfrutara de un monopolio de hecho debería convertirse en propiedad de la comunidad. Antes de que dicha Constitución aceptara este principio ya se había pronunciado sobre el tema J. Stuart Mill:

Cuando un asunto de real importancia pública puede sólo ser realizado ventajosamente en tal gran escala que convierta en ilusoria la libertad de concurrencia, sería un derroche de los recursos públicos el establecer diversos medios costosos para prestar este servicio a la comunidad. Es mucho mejor tratarlo inmediatamente como una función pública<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Friedman, op.cit.supra nota 1, p. 168.

<sup>77</sup> Waline, op.cit.supra nota 43, p. 765.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Stuart Mill, J., PRINCIPLES OF POLITICAL ECONOMY (1848).

Por consiguiente, el detectar una actividad monopolística en cualquier área de la producción significa una situación dañosa declarada ilegal por la Constitución en Francia o bien la existencia de una entidad pública. Así pues, la entidad pública y el monopolio son conceptos tan enlazados que no solamente es que las entidades públicas disfruten de un régimen de monopolio sino que todo monopolio de hecho exige la creación de una empresa pública para evitar el daño (y la ilegalidad en el caso de Francia) consiguiente a dicha situación de hecho. Si por tanto las compañías aéreas son entidades públicas, continúen con su régimen de monopolio pero establezcamos el oportuno control público; si por el contrario son empresas privadas que de hecho disfrutan un régimen de monopolio, deben declararse inmediatamente entidades públicas. Desde ambos puntos de vista no pueden dejar de considerarse entidades públicas.

39. Conviene añadir una nota final sobre el tema del monopolio aclarando que no han sido los Gobiernos en Europa, sino los Parlamentos, los que han decidido ultimamente restringir la libertad de comercio. La libertad pública de comercio e industria fué uno de los postulados de la Revolución Francesa en contra del corporatismo del Ancien Regime. Este principio ha sido consagrado en el artículo 355 de la Constitución de 1791 así como en el artículo 13 de la Constitución francesa de 1848. El principio de la libertad de comercio e industria se interpreta hoy de un modo diferente. Sin embargo está aún vigente ya que el control gubernamental es considerado como una restricción a los derechos individuales, o sea una excepción a la regla general. El punto de discusión es si este principio es todavía de aplicación al transporte aéreo, siendo entonces el control público simplemente necesario, o si por el contrario la libertad de comercio e industria es un principio ya fósil en materia de transporte aéreo. El Conseil d'Etat francés ha declarado taxativamente que la aviación civil escapa del régimen de libertad de comercio e

y de industria . Paso a paso los individuos van cediendo sus derechos en bien de la comunidad. Una cosa es cierta: si los Estados europeos ensanchan cada día su poder en el campo económico esto no está ocurriendo en contra de la voluntad del pueblo tal como está representado en sus Parlamentos.

40. Resumiendo, la propiedad pública, el servicio público y el régimen de monopolio son todos ellos temas que confirman el status jurídico público de las compañías aéreas nacionales en Europa Occidental. Conviene ahora estudiar las consecuencias prácticas de esta afirmación, en cuanto respecta al control público de las compañías aéreas nacionales.

## II. Control Público de las Compañías Aéreas.

=====

41. En nuestra civilización occidental donde la nota predominante es sin duda el egoísmo (homo homini lupus, como dijo Hobbes), todo el mundo tiene que ser controlado, sobre todo si se encuentra en una situación de poder en la que sus propios intereses pueden prevalecer sobre los de la comunidad. La comunidad tiene que controlar a los hombres de Estado, los poderes públicos deben controlarse mutuamente, el Gobierno controla aquellas actividades en que está más o menos involucrado el interés general, y el círculo sin fin produce mágicamente el equilibrio de los poderes.

Se trata de asegurar que la política del transporte aéreo obedece a unos fines de interés común y no a otros factores extraños al bien común. Centraremos el estudio al control sobre el establecimiento de tal política. Todos sabemos que, creadas por Ley, la política a seguir por las entidades públicas (o nacionalizadas si no se acepta la tesis de este autor) es marcada en la Ley de creación. La práctica empero ha demostrado que en la realización cotidiana de esta política aparecen factores extraños al deseo de la comunidad tal como se expresó en el Parlamento al votar dicha Ley. De hecho los

Gobiernos han asumido la tarea de determinar la política a seguir por las compañías aéreas. Como estas decisiones se toman en el área política o discrecional de la Administración no se encuentra medio en los tribunales civiles o administrativos para controlar si tales poderes discrecionales son ejercidos o no en el exclusivo bien de la comunidad. Quizás lo son, quizás no. El hecho es que, una vez que todo el poder de decisión en materia de política aérea se ha centralizado en el Gobierno y además de modo exclusivo, el resultado ha sido un desenfoque de las políticas del transporte aéreo adulteradas por sus implicaciones políticas.

Vamos a estudiar el control público de las compañías aéreas, cómo y por qué se ejerce este control, y terminaremos intentando analizar la posibilidad de crear un medio de control directo por la comunidad misma.

#### A. Control judicial, parlamentario y administrativo de las compañías aéreas.

42. Veamos por separado los sistemas francés y británico.

#### LA SITUACION EN FRANCIA

Paralelamente al proceso de aumento de poderes en la Administración, Francia ha desarrollado medios de control sobre ésta y los establecimientos públicos. "El control público se justifica por su misma necesidad. Allí donde hay riesgo de abuso de un poder hay una necesidad de restringir tal poder en ciertos límites".<sup>81</sup>

El control de las entidades públicas por medio del Parlamento existe a priori toda vez que son creadas por Ley y su capital social lo determina el Parlamento. Controles a posteriori son el Tribunal de Cuentas y la jurisdicción civil. En los países civilistas se exige

agotar la vía gubernativa (recursos ante la propia Administración para darle la oportunidad de retractarse) antes de poder entablar una demanda contra ella en los tribunales civiles. Pero como estamos tratando de controles sobre el establecimiento de políticas, estos controles a posteriori son inocuos, no sólo porque se limitarían a sancionar un daño ya producido sino porque las cuestiones de política se encuentran protegidas en el área discrecional de la Administración por lo que los tribunales civiles no son competentes al respecto, excepto en casos de decisiones ultra vires y en las reclamaciones por daños.

43. El instrumento típico francés es el tribunal administrativo, sistema en que cada departamento funciona como tribunal en el tido de recibir apelaciones contra decisiones de departamentos inferiores jerárquicamente, todo ello controlado por el Conseil d'Etat. Se ha llegado a decir y con razón que "el derecho administrativo es gran parte producto del Conseil d'Etat".<sup>82</sup> Dicho brevemente, el Conseil d'Etat se preocupa del principio de legalidad. Así, su tarea principal es discernir cuándo un acto o decisión administrativo ha sido realizado en el ámbito de poder delegado por la Ley. La institución se conoce con el nombre de exces de pouvoir que podría traducirse como ilegalidad de un acto o decisión administrativo por haber sido realizado fuera del ámbito de poder o facultad delegado por el derecho positivo. El Conseil D'Etat, sin embargo no se limita a declarar un acto ultra vires, sino que ha desarrollado una nueva institución particularmente relevante para esta discusión: detournement de pouvoir, un concepto teleológico según el cual un acto administrativo es analizado en relación con los motivos subjetivos de la Administración, de suerte que un acto realizado dentro del poder delegado por la Ley puede ser declarado ilegal por el Conseil d'Etat sobre

la base de que no ha sido realizado por un fin lícito, esto es por el interés general de la comunidad. De este modo el Conseil d'Etat ha resultado ser el órgano encargado de declarar el grado de interés general de la actividad administrativa y de analizar los motivos subjetivos de dicha actividad administrativa. La importancia de este Consejo ha sido reconocida en numerosos escritos.<sup>83</sup> Sin embargo no puede ejercer su jurisdicción en relación con los actos y decisiones de política aérea de las compañías aéreas ya que éstas no son organismos administrativos. Incluso en el caso de que fueran consideradas establecimientos públicos no caerían bajo la jurisdicción del Consejo de Estado. Si las entidades públicas deben ser controladas por un órgano adecuado --esto es, un órgano con facultad para vigilar sus fines, esto es, su política-- o bien debe extenderse a ellas la competencia de dicho Consejo o bien ellas deben ser consideradas parte de la Administración a efectos de jurisdicción del Consejo. Si esto no es posible, sería necesario crear el instrumento adecuado para controlar que las decisiones de las entidades públicas son tomadas con la mira en el bien común.

También cabe objetar contra el Conseil d'Etat su organización no representativa.

44 El control por el Parlamento es cada vez más débil en proporción inversa a la delegación que éste hace al Gobierno para controlar las entidades públicas y regularlas por decretos y disposiciones de rango inferior. Como ya se ha dicho, el control por los tribunales no alcanza los poderes discrecionales del Gobierno que son precisamente los que deciden en materia de cualquier política determinada. Mas aún, en el campo en que nos movemos, estos poderes discrecionales han sido dados a una persona concreta, ministros de aviación civil, de quien depende toda la política

83

Ibid. Vease también Duez y Deberre, op.cit. supra nota 43, pp. 3289.

de transporte aéreo nacional. Un tribunal administrativo como el Conseil d'Etat o análogo sería deseable en estas circunstancias.

#### LA SITUACION EN EL REINO UNIDO

45. En principio, "aún no existen las relaciones adecuadas entre el Parlamento y las corporaciones públicas... El único esclavón es el Ministro (de Aviación Civil). De su poder depende el control parlamentario. Sin embargo, en la práctica, su poder es aún mayor que el que meramente se le concede por el Parlamento. Su influencia y poder para marcar directrices son más importantes que las directrices mismas... Sobre esta influencia indirecta el Parlamento tiene apenas control... Deben crearse otros instrumentos de control". El Parlamento actual se ha convertido en un observador simplemente, "no tiene poder de control alguno. Hablo apoyado en cuarenta años de experiencia: el Parlamento no tiene ningún control sobre el Ejecutivo, es pura ficción"<sup>84</sup>, se atrevió a decir Lloyd George en la Cámara de los Comunes. Lord Eustace Percy llegó a más: "Su único control sobre las decisiones del Ejecutivo estriba en retener o despedir al Gobierno. No creo que lleve a nada el admitir que la Cámara de los Comunes tiene un control sobre la acción ejecutiva de un Gobierno que a ella misma le interesa mantener en el Poder"<sup>85</sup>. Y esto se dijo hace más de treinta años, cuando el Ministro de Aviación inglés no podía ni prever el tremendo incremento de sus poderes discrecionales a partir de la Segunda Guerra Mundial. De todas formas la situación es la misma - si no peor - en el Continente. Así pues pasemos a otros medios de control, el tribunal administrativo o el civil.

84

Griffith y Street, op.cit.supra nota 44, p. 271, 292-294. Vid. también Friedman, op.cit.supra nota 1, p. 573 y "The New Public Corporation and the Law", 10 Modern Law Review, 233, 377 (1947); Robson, W.A., "The Public Corporation in Britain Today", 63 Harvard Law Review, 1321 (1950).

85

H.C. párr. 450 (1931)

86

Id., párr. 2040

87

Friedman, op.cit.supra nota 1, p. 573

Por lo que respecta a los tribunales administrativos,

en las jurisdicciones del common law la aversión tradicional al dualismo del sistema legal (derecho público y tribunales administrativos v. derecho privado y tribunales civiles) ha conducido a un tremendo incremento de funciones administrativas a las que falta una coordinación adecuada. Como resultado, no existe para el administrado un remedio idóneo contra la autoridad pública<sup>87</sup>.

Al llegar a este punto nuestras esperanzas se centran en los tribunales civiles. Pero tampoco aquí encontramos el sistema propio de control sobre las decisiones de política de las entidades públicas. Aunque se ha escrito que los tribunales civiles pueden ejercer tal control,<sup>88</sup> lo cierto es que el Court of Appeal rechazó en 1947<sup>89</sup> la tesis que admitía la aplicación de la doctrina ultra vires a los actos administrativos discrecionales. El caso en litigio<sup>90</sup> era una decisión ministerial tomada sobre la Ley de Planificación de Ciudades.

Por consiguiente, no existe un medio apropiado de control ni en el Parlamento ni en la Administración ni en los tribunales ordinarios. El único medio para los administrados contra los actos administrativos es la reclamación por daños bajo la Ley de Responsabilidad de la Corona de 1947 y para los tribunales el declarar ultra vires aquellas normas promulgadas por el ministro por autoridad delegada<sup>91</sup> en el caso de que tales normas excedan del marco de delegación concedida por la Ley.

El resultado ha sido la concentración en el Ministerio británico de Aviación Civil de todos los controles sobre las compañías aéreas. Los presidentes del Consejo de éstas son así marionetas del ministro.<sup>92</sup> Incluso en la misma creación de un Ministerio autónomo

88

Griffith Street, op.cit.supra nota 44, p. 300

89

Vid. Robinson v. Minister of Town and Country Planning, 1 All E.R. 851 (1947)

90

Friedman, op.cit.supra nota 1, p. 181

91

Vid. Shawcross & Beaumont, AIR LAW, 103-136 (2 ed. 1951). También Burgess, Ex Parte Henry, 68 Av. Rev. 175 (Digest Supplem. 1937).

92

Vid. Jenkins, R. (actual Ministro de Aviación), "The Great BOAC Bungle", The Observer, 21 (Londres, julio 12, 1964) y "BOAC: The Backstage Battle", The Observer, 17 (Londres, julio 19, 1964).

de Aviación Civil han influido factores totalmente ajenos al trans-  
93  
porte aéreo. Las implicaciones políticas del transporte aéreo serían  
sopesadas de un modo mucho más objetivo por organismos no gubernamen-  
tales controladores de la política de transporte aéreo.

Cuanto más politizado es el puesto (de Presidente del Consejo de Administración de las compañías aéreas), no sólo en la consideración personal de méritos sino en los motivos de cese tanto más desagradan al público estos nombramientos.<sup>94</sup>

Al parecer, el sistema británico es deficiente en relación con el órgano-control de decisiones en política de transporte aéreo. La endémica desconfianza británica hacia la Administración y su interés por controlarla, la ha impedido desarrollar los medios oportunos para defender los intereses de la comunidad colocando todo el sistema en los hombros de una persona. Inglaterra necesita crear ese órgano capaz de entrar en los motivos subjetivos de los actos realizados por las entidades públicas. En realidad lo ha hecho ya, como se verá más adelante, creando una Comisión ad hoc dentro del Parla-  
95  
mento, aceptando así el consejo de Robson y corrigiendo a tiempos males que parecían irreparables, como en el reciente caso de BOAC. No bastaba, en contra de la opinión de Dicey, con que el Rule of Law permitiera ejercitar acciones contra los funcionarios del mismo modo que se podrían ejercitar contra los ciudadanos. Como el mismo Fried-  
96  
man admite,

sólo un número muy reducido de litigios pueden llegar a plantearse en los tribunales. Los medios de control más importantes con mucho son el control ministerial, el debate parlamentario, el Tribunal de Cuentas y un control periódico -por una Comisión permanente de la Cámara de los Comunes<sup>97</sup>.

93

"El principal motivo de la creación del Ministerio de Aviación es poder manejar juntos los problemas de las compañías aéreas y de la industria de la construcción de aviones por un solo Ministro", 513 H.C. Deb. col. 672; vid. Dunsire, "The Passing of the Ministry of Transport and Civil Aviation", Public Law, 150, 152, 161 (1961). Vide también más adelante párrafos 126 y 146.

94

Robson, op.cit.supra nota 59, p. 242.

95

Id., p. 183: A fin de asegurar "fines políticamente desinteresados" en la política de las entidades públicas, debería crearse una "Comisión permanente con el fin expreso de guiar e informar al Parlamento sobre las actividades de estas grandes empresas".

96

Dicey, A.V., LAW AND THE CONSTITUTION, 195 (9 ed.), citado por Griffith y Street, op.cit.supra nota 44, p. 244.

97

Friedman, op.cit.supra nota 1, p. 183.

"La responsabilidad ante el Parlamento no es la única clase posible de responsabilidad ante la comunidad, pero lo cierto es que hasta ahora no conocemos otras clases", ha dicho alguien.<sup>98</sup> En realidad los ingleses conocían ya otro medio de controlar las decisiones públicas, o mejor, de las entidades de interés público: la opinión pública expresada en los medios de comunicación de masas.<sup>99</sup>

46. Resumiendo, las compañías aéreas nacionales en Europa Continental no son consideradas por la ley como entidades públicas sino como sociedades anónimas, y así los órganos de control apropiados, cuando existen, no pueden ser ejercidos dado el carácter privado de aquéllas. Por el contrario, las compañías aéreas inglesas son entidades públicas (public corporations)<sup>100</sup> pero no podían ser controladas por falta de órgano adecuado de control. El Reino Unido ha desarrollado una institución adecuada, la Comisión permanente del Parlamento. Europa debe encontrar ese órgano, aunque no quizá en el Parlamento sino en la Administración.

#### B. Control gubernamental de las compañías aéreas.

47. El Instituto Británico de Derecho Internacional y Comparado estima que

Hay dos formas de conciliar la necesidad de dar poderes adecuados a las autoridades públicas y el interés de las personas privadas por su libertad y protección:

- (a) conceder poderes amplios a las primeras y equilibrarlo mediante un reconocimiento de los derechos y libertades específicas de las segundas;
- (b) contentándonos con especificar estrechamente los poderes de las primeras, dejando que nazcan automáticamente las libertades de las segundas allí donde acaba el poder de las primeras.<sup>101</sup>

98

Griffith y Street, op.cit.supra nota 44, p. 25.

99

Id., pp. 24, 121, 241. Fue por medio de la Prensa como el actual ministro de Aviación, Roy Jenkins, hizo públicos los errores de sus antecesores, lo que ayudó a su posterior nombramiento, vid. op.cit.supra nota 92.

100

"Inglaterra no ve con agrado el sistema de economía mixta tan difundida en Francia", Robson, op.cit.supra nota 70, capit. XIV y op.cit.supra nota 59, p. 492.

101

BIICL, "Questionnaire on Administrative Law", question 7, 2 Inter and Comp. Law Quarterly 217 (1953).

En materia de aviación civil no puede decirse hoy día que el primero es el sistema de los países socialistas y el segundo el típico de los países anglosajones. Los poderes concedidos al Ministro de Aviación en Inglaterra están específicamente detallados, sí, pero el campo de poderes discrecionales que se le ha dado le coloca en una posición análoga a la que disfrutaban las Administraciones continentales.

48. Los controles no gubernamentales que hemos visto en páginas atrás podrían ser calificados como "controles institucionales". Puede asumirse fácilmente su imparcialidad y objetividad. El control ejercido directamente por el gobierno puede ser llamado "control político" y se lleva a cabo de un modo personal, tanto por lo que respecta al sujeto control como al objeto controlado, que en nuestro caso son los rectores de la política de las compañías aéreas.

49. El papel que juega el ministro de aviación lo realiza entre bastidores: nunca forma parte de los Consejos de Administración de las compañías aéreas. Ni siquiera las Corporaciones británicas son "servants of the Crown"<sup>102</sup>. "En este punto, países cuyos sistemas jurídicos y políticos son tan diferentes por lo demás como Inglaterra, Alemania, Francia, la URSS, USA, la India, Italia y Australia son unánimes"<sup>103</sup>.

La política de nacionalización continental involucró a la comunidad asegurando la participación de grupos representativos en los Consejos de los establecimientos de interés general. El sistema británico y de la Commonwealth, por el contrario, hacen responsable a las entidades públicas ante el gobierno -no ante intereses afectados, como consumidores, aseguradores, sindicatos, etc., como

---

102

Griffith y Street, op.cit.supra nota 44, p. 306.

103

Friedman, op.cit.supra nota 1, p. 562.

en principio se intentó en la política de nacionalización francesa- y parecen haber prevalecido. La entrada de los trabajadores por sus sindicatos en los consejos de administración de las empresas --como se intentó en Alemania a través de la institución Mitbestimmungsrecht- puede colocarlos en el lado del patrono hasta tal punto que pongan en peligro los intereses de los trabajadores.

50. La puerta trasera por la que los gobiernos comenzaron a controlar las compañías aéreas fué la política de subvenciones. Los autores franceses utilizan un buen argumento en su favor: la Administración puede ser responsable por daños causados a las personas por actos administrativos, sobre la base de que todos los individuos son iguales ante la ley por lo que los perjudicados, aunque haya ocurrido el daño como consecuencia de una acción administrativa lícita, deben ser indemnizados. Si consideramos ahora el tema de las tarifas, cuando la Administración decide reducirlas en interés de la comunidad, la empresa afectada tiene derecho a una indemnización por la pérdida sufrida como consecuencia de la reducción.<sup>104</sup> De aquí que una tarifa política dé lugar a una subvención. La validez de este argumento es discutible pues las compañías aéreas nacionales sirven principalmente las rutas internacionales cuyas tarifas se establecen por la IATA (International Air Transport Association) aunque luego han de ser aprobadas por los Gobiernos.

51. Las subvenciones son el acto-condición (acto requerido para justificar una decisión administrativa subsiguiente) del control gubernamental. De aquí el vasto campo de poderes discrecionales del Gobierno para controlar las empresas subvencionadas.

---

104

Demiebel. op.cit. supra nota 43, p. 257.

Es verdad que la misma Ley controla estos poderes discrecionales toda vez que éstos han sido dados con el consentimiento del Parlamento. Sin embargo en la práctica este consentimiento se viene dando muy fácilmente a través de los presupuestos anuales. Por otra parte los servicios descentralizados disfrutaban de una autonomía financiera por la que sus fondos son difícilmente controlables por una intervención directa del Parlamento. De hecho, las compañías aéreas están dispensadas del permiso parlamentario para recibir préstamos, ~~que~~<sup>que</sup> sólo basta con la aprobación del Gobierno, concretamente del Tesoro. El Parlamento se limita a establecer límites.

Las subvenciones llegaron a las tres cuartas partes del total de ingresos de las compañías aéreas antes de la Segunda Guerra Mundial. A un 95% llegaron en los Estados Unidos por medio del pago por transporte del correo <sup>105</sup>. Estos últimos años han sido de beneficios para muchas compañías pero esto no las priva de continuar disfrutando de fuertes subvenciones, ~~si~~ de un modo directo, sí indirecto. En tanto que esta dependencia continúe, será difícil para las compañías aéreas conseguir plena autonomía en sus operaciones comerciales.

52. Las subvenciones indirectas son tan eficientes como las directas para cubrir déficits y justifican la continuación del control gubernamental. Son tantos los modos indirectos de subvencionar una empresa que se necesita un buen economista para detectarlos. Sin pretender hacer un índice exhaustivo de estos modos de subvenciones indirectas basten los siguientes:

105

---

Goodrick, G., "Air Mail Subsidies of Commercial Aviation", 16 J. Air L. & Com., 253-254 (1949); Lissitzyn, "Public Aid to Major Airlines", 18 J. Air L. & Com. 379 (1951) y 19 J. Air L. & Com. 38 (1952); Adams, "Future of the Local Service Carriers: Public Service vs. Federal Subsidy", 23 J. Air L. & Com. 127 (1956); Barnes, "Airline Subsidies - Purpose, Cause and Control", 26 J. Air L. & Com. 311 (1959) y 27 J. Air L. & Com. 29 (1960); Berge, "Subsidies and Competition as Factors in Air Transport Policy" 18 J. Air L. & Com. 1 (1951); Putnam, "The Illusion of Airline Subsidy", 17 J. Air L. & Com. 32 (1950); Rasenberger, "Legislative and Administrative Control of Air Carrier Subsidies", 24 Geo. Wash., L.R. 397 (1957); Smith, "Government Policy Concerning Airlines Subsidies", 25 J. Air L. & Com., 79 (1958); Augeron, "Les Subventions Aux Compagnies Aeriennes", RGA 51 (1956)

- ayudas a la navegación y a la infraestructura
- formación profesional de los pilotos
- exenciones de impuestos
- préstamos sin interés
- tarifas especiales para el porte del correo
- compra de equipo por el Estado
- garantía estatal de obligaciones y empréstitos
- el mismo seguro obligatorio, pagado por los usuarios
- la misma responsabilidad limitada del transportista, etc.

Mr. Walker llegó a proponer al Consejo de la República Francesa el que el personal de navegación fuera alimentado y alojado con cargo a aquellas localidades servidas por Air France. <sup>106</sup>

Otro modo de subvención indirecta es la llamada subvención-cruzada, según la cual los beneficios conseguidos en ciertas rutas subvencionan otra rutas que no podrían ser servidas de otro modo sobre una base comercial, y que es "una política equivocada y peligrosa, y no sólo desde el punto de vista comercial sino incluso social" <sup>107</sup>.

53 El control gubernamental llega desde el nombramiento de los miembros y Presidentes de los Consejos de Administración de las compañías aéreas hasta el disfrute del derecho de veto en las decisiones de los mismos, pasando por el control contable, establecimiento de la política de transporte aéreo a seguir por la compañía, promulgación de disposiciones de rango inferior, negociación de tratados bilaterales y decisiones finales en materia de autorizaciones y concesiones. Todas estas facultades, o al menos algunas, serían superfluas en un sistema de descentralización en que el servicio decide su propia política de acuerdo con lo que se le marcó en la Ley que lo creó, sometido a un Tribunal Superior Administrativo o Comisión parlamentaria en decisiones en que se afecta gravemente al interés general, supervisado por el Tribunal de Cuentas, y siendo

106

Walker, op.cit. supra nota 75, p. 144 .

107

Wheatcroft, "Ten Economic Lessons from Short Haul Airline Operations", 65 Journ. of the Royal Aeron. Soc., 221 (1961); y op.cit. supra nota 33, pp. 63-64. Vid también Albu, A., LESSONS OF PUBLIC ENTERPRISE, cap. 7 (ed. M. Shanks) p. 110; Foldes, L. "Domestic Air Transport Policy", Economica (Mayo y Agosto 1961).

coordinados sus fondos públicos por una compañía pública "holding" Por lo demás deberían operar con plena independencia en cuanto afecta a la política a seguir por la compañía aérea. Si se nos pregunta cuál es el motivo de esta sugerencia, la respuesta es que esto lo desaría la opinión pública actual internacional, esto es, la necesidad de despolitización y comercialización de la explotación de las compañías aéreas, como puede verse en la parte II de este trabajo.

#### Influencias indirectas sobre las compañías aéreas.

54. Quizás fuera deseable un control directo por la comunidad, pero esto no es posible. Sin embargo deberían crearse los cauces para que el usuario pudiera ser escuchado. Como ejemplo puede citarse el derecho del público a que la Air Transport Licensing Board (ATLB) británica acepte, publique y conteste a las reclamaciones que aquél tenga a bien hacerle. Los servicios descentralizados deben y pueden ser controlados por el derecho de los particulares a protestar contra su actuación ante tribunales administrativos, o ad hoc. Con mostrar un interés afectado debería bastar para ejercitar este derecho, sin necesidad de haber sido perjudicado expresamente por los actos objeto de reclamación.

Otro medio es sin duda la opinión expresada en los medios de comunicación de masas, Pasajeros y consignatarios deberían coordinar sus esfuerzos, y lo harían si se le dieran los cauces de que se acaba de hablar más arriba, por medio de una asociación que podría controlar que el interés de la comunidad y de los usuarios no son olvidados cuando se toman decisiones de importancia.

Quizás otro modo de ejercer influencias indirectas sobre la política de transporte a seguir por las compañías aéreas lo constituya el sistema de seguro obligatorio. Este no es sólo un remedio a posteriori en el caso de daños al público, sino también

sino un  
 un magnífico guardián de los intereses del público en cuanto afecta  
 a la seguridad de vuelo, pues la compañía de seguros será la primera  
 interesada en que no haya accidentes. Digase esto tanto del seguro  
 que cubre daños a los pasajeros como a los terceros en la superficie.  
 Dado que el sistema de seguro obligatorio implica un sistema de responsabilidad  
 objetiva, lo cual ha sido aceptado en las legislaciones nacionales solo en  
 cuanto respecta a daños a terceros en la superficie pero no a los pasajeros,  
 conviene examinar por un momento este tema en el Convenio de Roma.  
 108

56. Es sorprendente que el Convenio de Roma, cuyos principios han sido  
 aceptados totalmente en todos los países europeos haya sido ratificado tan  
 solo por España, Italia y Luxemburgo en Europa, y otros quince Estados no  
 europeos.  
 109

Desde un punto de vista doctrinal la creación de un régimen de responsabilidad  
 objetiva (independiente de culpa, absoluta, estricta) es inconcebible sin  
 la automática vigencia del seguro. Discutir este punto nos llevaría  
 demasiado lejos, pero baste decir que la parte de beneficios que el  
 empresario utiliza para pagar indemnizaciones por daños no es sino un  
 fondo de compensación cuyas primas fueron obtenidas en el incremento  
 del precio que dió lugar a ese beneficio adicional, lo que no es sino  
 un régimen de seguro. Ahora bien, el seguro no es viable sin limitar  
 antes la indemnización posible. Al menos la indemnización estará  
 limitada en proporción a la cantidad cargada como prima, en otras  
 palabras, la limitación no es sino un concepto matemático que no  
 puede separarse del seguro. Así, una vez se acepta el régimen de  
 seguro obligatorio, los tres

108

Vid. arts. 12 del Convenio de Roma de 1933 y 15,1 del de 1952.

109

De 39 legislaciones nacionales, 34 eran favorables a los principios  
 establecidos en el Convenio de Roma. Vid. ICAO Doc. 7379 -16-34,  
 Conference On Private International Law, Rome Sept.-Oct. 1952,  
 p. 15, cap. 1, Ap. A; una lista de legislaciones nacionales que  
 aceptan el principio de responsabilidad objetiva puede verse en  
 Juglart, LA CONVENTION DE ROME, p. 7 (1952); Sand, Pratt &  
 Lyon, An Historical Survey of the Law of Flight (ed. IASL,  
 McGill University, n. 7) p. 45, 1961.

factores subrayados han de ser inevitablemente aceptados. Y entonces ya no es un tema de responsabilidad el que nos ocupa sino tan sólo el de una indemnización objetiva, que no es lo mismo. Las tendencias sociales imponen este régimen en ciertos campos (actividades de riesgo) siendo su significado el que la carga de la indemnización por los daños a terceros se reparta en el público, o usuarios, toda vez que las primas de las pólizas son repercutidas vellis nollis en ellos. El tema de la responsabilidad es un tema de carácter privado. Por el contrario la indemnización objetiva es un tema de carácter público. Su establecimiento o no es una decisión política.

57. Una vez probada la naturaleza pública del tema en discusión y justificada por tanto su inclusión en este estudio, la opinión del autor es que la ratificación del Convenio de Roma, que establece un régimen de indemnización objetiva a terceros en la superficie dañados por la aviación y de seguro obligatorio,

(a) implicaría una carga muy pesada en los Estados que no lo ratificaran poniéndose así en peligro el statu quo conseguido por la red actual de tratados bilaterales en materia de transporte aéreo,

(b) daría lugar a una reacción en cadena.

Para aclarar estas tesis basta recordar que los servicios aéreos regulares por ejemplo británicos se realizan en 200 ciudades en 70 países diferentes. El obligar a las compañías aéreas nacionales a asegurarse por daños a terceros sobre la superficie constituiría una medida discriminatoria a menos que también les fuera de aplicación a las compañías aéreas extranjeras que vuelan a Inglaterra - como no pudo dejar de ocurrir en España al promulgarse la Ley de 1960 y como estos 70 países vuelan, o pueden volar, a Gran Bretaña, la ratificación por el Reino Unido del Convenio de Roma implicaría una obligación para la mayoría de los países del Globo de asegurarse igualmente contra daños a terceros sobre el territorio inglés. Mayor claro está sería el impacto de su ratificación por todos los países europeos: casi el mundo entero tendría que ratificar el Convenio de Roma

si querían volar a Europa.

Por otra parte, el hecho de que todos los países europeos acepten en sus legislaciones el sistema establecido por el Convenio de Roma es prueba de su voluntad de ratificarlo y a la vez miedo de su impacto mundial. Se ha dicho que el obtáculo a su ratificación es el desacuerdo en relación con la cantidad a que la responsabilidad se limita.<sup>111</sup> Sin embargo aunque es verdad que las compañías aéreas se aseguran al respecto, es totalmente necesario un acuerdo sobre dicho punto en lo que respecta a los vuelos internacionales, pues de otro modo la puesta en vigor del sistema de seguro obligatorio resulta imparcial y discriminatorio. Imparcial porque algunos transportistas tendrían que pagar indemnizaciones en países extranjeros cuyos transportistas están obligados a indemnizar por cantidades diferentes. Discriminatorio porque los transportistas extranjeros vendrían obligados a indemnizar en una cantidad que puede resultarle una carga mas pesada de lo que significaría para algún otro transportista.

Los Tratados bilaterales convierten el problema en un círculo vicioso. Todos los países deberían aceptar el sistema de indemnización objetiva incluyendo a los Estados Unidos que habrían de pagar su tributo por pertenecer a una Comunidad de Naciones donde las decisiones se toman por mayoría. ¿Deberían pues los Estados europeos forzar un sistema uniforme de seguro obligatorio por daños a terceros?. Por ser ésta una cuestión de política, son los Gobiernos los que tienen la última palabra. En mi opinión, sin embargo, esto no es más que cuestión de tiempo. Retrasos en el pago por litigios y procedimientos embarazosos serían evitados, entre otras ventajas. Pero forzar el sistema unilateralmente puede resultar mas peligroso que no ratificar el Convenio de Roma.

---

111.-

O mas bien el hecho mismo de tener que aceptar un límite, - véase Mateesco, M., Droit Aerien Aeronautique, 494, 1964.-

### III.- Razones de la nacionalización de las Compañías aéreas.

58.- Se han dado muchas razones para la nacionalización de las Compañías Aéreas, Es difícil sin embargo citar motivos oficiales, dado el transfondo político del problema. En efecto "las empresas nacionalizadas fueron el resultado de una concepción política definida"<sup>112</sup>

#### A. Motivos Generales.- Militares, políticos, económicos, otros.

59.- Estos motivos varían desde razones puramente militares hasta el deseo de controlar una fuente de divisas:

Primeramente razones militares. "La aviación civil es una de las reservas mas útiles de la flota aérea militar en caso de guerra"<sup>113</sup>. "En caso de guerra, una compañía aérea nacionalizada es ciertamente útil para el transporte de tropas"<sup>114</sup>. "Las grandes hazañas de nuestros pilotos durante la guerra han fomentado con mucho la reputación de la navegación aérea en el pensamiento del público, mucho mas de como podrían haberlo hecho en cincuenta años de paz"<sup>115</sup>.

Los ferrocarriles europeos son un buen ejemplo de los intereses públicos en la planificación del transporte con miras a las necesidades militares. En cualquier caso dos guerras mundiales han mostrado la gran utilidad de la centralización de estos medios en las guerras modernas. Fueron las fuerxzas aéreas británicas (RAF), no la Armada, las que salvaron las Islas Británicas de la invasión alemana en 1940.<sup>126</sup>

112.- Drago . op.cit.supra Nota 60, pág. 127. Véase supra Nota 7.

113.- Lemoine, op.cit.supra. Nota 38, pág. 298. Véase también Cooper. THE RISE TO FALL, donde el autor mantiene que no hay diferencias materiales entre un avión civil y otro militar. Esto no es verdad hoy día en que los aviones militares son diseñados de un modo especial.

114.- Squitieri M. "Il trasporto aéreo e l'orgazazione dell'aviazione civile francese", folleto en la Biblioteca de la OACI, pág. 63 (1953).

115.- Hirschaner, L. AVIATION DE TRANSPORT", 196 (1920).

116.- Shriner, L. THE RISE AND FALL THE III REICH, pp. 996 y ss. 1963.-

Lo que es mas, incluso la empresa privada es fomentada como una reserva importante de la que puede echarse mano en caso de emergencia.<sup>117</sup>

60.- Motivos políticos. Por razones políticas podrían entenderse todas. Podemos restringir estos motivos a los fines de propaganda ya de una ideología nacional, ya de un nivel de vida, o al interés de mantener influencias sobre antiguas colonias<sup>118</sup> o de países necesitados de ayuda financiera, sin olvidar las presiones diplomáticas para conseguir mas amplios derechos de tráfico en los Tratados bilaterales.<sup>119</sup> Todas estas razones justifican los lazos íntimos que existen entre las compañías aéreas y sus Gobiernos. "La aviación necesita del Estado por las fuertes inversiones y el Estado necesita de la aviación como una fuente de fuerza"<sup>120</sup>. "Está demostrado que el avión con marcas nacionales es un verdadero embajador con una misión representativa en los países visitados"<sup>121</sup>. "Es tarea del Estado abrir cielos extranjeros a sus compañías aéreas"<sup>122</sup>. Además, los territorios de Ultramar se hacen así mas cercanos en el tiempo y razones diplomáticas y estratégicas exigen un servicio oficial continuo.

Un claro resultado de la nacionalización de Air France es la situación que esta ocupa actualmente en relación con los otros miembros del Mercado Común: Air France participará en un 36 % en la Unión Aérea Europea contra un 34 %, 26 % y 10 % de

<sup>117</sup> Lemoine, op.cit.supra Nota 38, pág. 298; Squitieri, op.cit.supra Nota 114, pág. 72; Serraz "L'evolution des compagnies aériennes du Secteur Privé et le Renouvellement de leur Parc Aérien", RGA, pág. 65 (1951.)

<sup>118</sup> Carvalho, op.cit.supra Nota 5 pág. 90.

<sup>119</sup> Así fue <sup>como</sup> K.L.M. consiguió sobrevolar el Continente norteamericano.

<sup>120</sup> Lemoine, op.cit.supra Nota 38, pág. 298.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Id pág. 300.

<sup>123</sup> Las otras compañías aéreas que entrarán en el Consorcio europeo serán Alitalia, Lufthansa SABENA y K.L.M.

los otros miembros, las oficinas centrales de Air France estarán en París, aunque fué precisamente este punto una de las razones que motivó la retirada de las negociaciones de la KLM; el idioma francés sería el usado primordialmente; la Secretaría sería francesa; se necesitaría unanimidad de votos a petición de Francia, lo que le daría el poder de veto, etc. ... Además, la hegemonía en el Mercado Común significa la hegemonía en Europa, al menos en Europa Occidental. No es difícil comprender la negativa de Inglaterra para entrar en el Consorcio. Ahora bien ¿podría Air France regatear tan cómodamente si no hubiera sido nacionalizada y como consecuencia transporte un 80 % del tráfico francés, situación que es la que realmente pesa en las negociaciones de la Air Union?

61.- Razones económicas. Parece ser que una compañía aérea nacionalizada opera con costes mas bajos porque facilita la producción en gran escala: se necesitan mas aviones para una sola compañía y así se consiguen uniformidad de modelos y consiguientemente una navegación mas segura; se hace posible una negociación mas fácil con las fábricas de aviones dada la falta de competencia en la compra de equipo y por ser los pedidos mayores; se fomenta la industria nacional de fabricación de aeronaves, y con ello se crean nuevos puestos de trabajo, y last but not least, se controla la concurrencia, si no es que se destruye, en el mercado aéreo, efecto este que no desagrada en absoluto a los Gobiernos europeos.

El número de pasajeros-kilómetros volados es por supuesto el mismo, si no inferior al número volado por varias compañías aéreas. Pero es evidente que suena mejor mostrar estas cifras como realizadas por una sola compañía aérea. Es por esto por lo que las compañías aéreas nacionalizadas fortalecen su posición en las negociaciones de los tratados bilaterales.

124

Esta razón se hace sentir principalmente en Inglaterra donde las compañías aéreas nacionales "fomentan la industria británica usando material nacional", vid. Carvalho, op.cit. supra nota 5, p. 100.

125

Mas adelante, en la pág. 67, parr. 75 y siguientes, se discuten las ventajas e inconvenientes de la comourrencia.

transportes para conseguir una coordinación de los mismos. <sup>126</sup>

La economía nacional es un interés importante sobre todo después de la guerra en que tanto se necesitó la reconstrucción.

62.- Prestigio. Esta razón existirá en tanto que el transporte aéreo sea realizado por seres humanos. Las compañías aéreas y las actividades espaciales son hoy día consideradas como símbolos de una capacidad social, política, cultural, económica, y militar, de suerte que es difícil imaginar un Estado históricamente fuerte sin una compañía aérea económicamente fuerte.

63.- Expansión de las empresas nacionales en mercados extranjeros. El transporte aéreo es esencialmente un comercio internacional de servicios de forma que el prestar servicios en países extranjeros significa la exportación de un producto nacional (de servicios en este caso) y consiguientemente adquirir divisas tan necesarias para el comercio exterior. No se podría justificar de otro modo una tan gran compañía en un país tan pequeño como ocurre en el caso de Holanda.

Sudamérica y Centroamérica son sin duda todavía lugares del Mundo en que la práctica (en sus varias formas) de participación extranjera en materia de transporte aéreo es empleada del modo mas amplio. Las actividades de la PAA, en particular, en la mayoría de estos países son uno de los elementos del problema mas ampliamente conocidos. Muchos de los casos en que interviene esta compañía, los factores de poder y de prestigio y las consideraciones políticas, claramente pesan como mínimo en la balanza tanto como la necesidad de abrir nuevos territorios y obtener derechos de tráfico. Es en este respecto en el que la situación de la compañía americana se diferencia de la holandesa, para la cual el segundo de estos objetivos constituye el imperativo mas apremiante. <sup>127</sup>

La expansión era una política clara antes de la guerra. <sup>128</sup>

Hoy día se lleva a cabo de un modo escondido, por ayuda finan-

126

Véase Crochet Davais, P. "L'Aviation Commerciale a Travers le Monde - France: Air France" RGA, 11(1949).

127

ITA Bulletin núm. 46/1956, pág. 3.-

128

Véase Quercietto, L. "L'Aviazione Commercials in Italia, Oggi" 10 Rivista Aeronautica, 1087 (1955): "La rett commerciale dell'anteguerra...rispondeva a fini di espansionismo politico .... il periodo dei prezzi politici, dell forti subvencioni ....."

641.- Control de grupos de presión. Nos referimos tanto a la influencia interna como del exterior. La razón política de nacionalizar el transporte aéreo con el fin de abrir mercados extranjeros tiene aquí su contrapunto en el motivo razonable de nacionalizar las compañías aéreas para evitar las influencias extranjeras. Si el primer aspecto existe principalmente en los países fuertes, el segundo tiene aplicación tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. Por otra parte los grupos de presión internos podrían desviar a las compañías aéreas de una política de interés general. Estos grupos han sido identificados en las compañías marítimas, de seguros, etc., las cuales, celosas del nuevo competidor en las rutas de Ultramar o interesadas en influir en la política de las compañías aéreas, participan de su capital social con el consiguiente peligro de actuar en beneficio propio en contra del interés general. Una participación mayoritaria en el capital social por el Estado evita este peligro.

#### B. Expansión de mercados. El problema de las divisas.

Las compañías aéreas británicas nos servirán de ejemplo en este apartado.

65.- Mr. Profumo, Secretario Adjunto del Parlamento en el Ministerio de Transporte y de Aviación del Reino Unido, afirmó en la Cámara de los Comunes el 20 de diciembre de 1955:

Hoy día ningún gran Estado puede carecer de su propia industria de transporte aéreo. En principio facilita un medio veloz de transporte, tanto en líneas nacionales como internacionales, lo que es esencial no solo para el comercio sino para el Gobierno..... Esta industria suministra un ingreso considerable a nuestra renta nacional ... El resultado de una reducción de los servicios internacionales que prestan las compañías aéreas británicas sería una disminución de unos 35 millones de libras en la balanza de pagos del Reino Unido. Esta industria suministra también una reserva aérea estratégica tanto de aeronaves como de personal navegante perfectamente preparado para casos de emergencia. Por último, esta industria suministra no solo un mercado interno si no además un escaparaté para los aviones de las manufacturas británicas. 129.

BEA Normalmente viene ingresando más de 7 Millones de \$ en Canadá y Estados Unidos. No hay duda de que su contribución al comercio exterior del Reino Unido es importante. <sup>130</sup>

66. La idea no es sólo conseguir divisas para equilibrar la balanza de pagos sino además fortalecer la moneda nacional en el mercado de divisas. Si estos ingresos se consiguen en países industriales cuya moneda se necesita para pagar las importaciones que se hacen de ellos, lógicamente será preferible conseguir estos ingresos en la moneda de dichos países. pero si por el contrario las divisas adquiridas no son de interés para las compañías aéreas que las ingresan en sus cajas por ser monedas de países de los que poco o nada se importa, será preferible convertir estas divisas en moneda nacional en el mismo país donde se han conseguido con el fin de retirar moneda nacional del mercado de divisas y hacerla de este modo más escasa, más cara, de más valor.

67. Siendo el tema así de simple, podremos entender las preocupaciones de BOAC últimamente.

En 1951 BOAC se quejaba de que

la Corporación había sido seriamente afectada en sus asuntos por ciertas restricciones en el mercado de divisas. La libertad de remesa de divisas es una condición esencial del transporte aéreo internacional. <sup>131</sup>

Al año siguiente BOAC continuaba quejándose:

... un problema que viene afectando a la Corporación durante algunos años en diferentes partes del mundo: el que no se le permita en ciertos países convertir libremente en libras esterlinas las divisas ingresadas en ultramar. <sup>132</sup>

Si miramos el problema desde la posición de tales países al parecer recalcitrantes, no es difícil comprender que tienen sus razones para poner dificultades para la conversión de divisas. La divisa que BOAC necesita llevarse es precisamente la que estos países

130

Jord Douglas, BEA Magazine, December 1962.

131

BOAC Annual Report 1950-51, p. 22

132

BOAC Annual Report 1951-52, p. 12

necesitan retener por exactamente las mismas razones. El Gobierno británico no protestaría si no se les permitiera convertir los dólares ingresados en USA en libras esterlinas si el Reino Unido necesitara dólares para equilibrar la balanza de pagos con los Estados Unidos. A pesar de todo BOAC opina que

la concesión de derechos de tráfico debería llevar automáticamente aparejado el derecho de convertir libremente las divisas, como parte esencial de las negociaciones en los acuerdos de transporte aéreo internacional; de otro modo los derechos de tráfico pierden gran parte de su valor<sup>133</sup>.

En 1953 parecía seguir la situación desfavorable para BOAC:

las restricciones sobre la conversión libre de la moneda Israelí ... hizo necesario que la Corporación fijara un límite a la cantidad de moneda israelí que sería aceptada por la Corporación y como consecuencia el número de pasajeros transportados entre el Reino Unido e Israel disminuyó en un 45% en relación con los años anteriores<sup>134</sup>.

135

Dos años más tarde los servicios con Israel fueron retirados.

68. El Comité de Coordinación y Liberalización (COCOLI) de la CEAC hizo una recomendación en su segunda reunión en París en abril 1960 al efecto de que no se permitieran restricciones a la transferencia de ingresos de explotación de las compañías aéreas o a la concesión de cambio de moneda a fin de facilitar el ejercicio de derechos comerciales en la explotación de servicios aéreos internacionales establecidos en los tratados bilaterales.<sup>136</sup>

No es sólo a las compañías aéreas a quienes preocupa el tema sino más bien a sus Gobiernos.

---

133

Ibid.

134

Id., 1952-53, p. 16.

135

Id., 1955-56, p. 8.

136

Cheng, Bin, op.cit.supra nota 20, p. 253.

Esta discusión, por muy teórica que parezca, es una en la <sup>que</sup> más claramente se muestra el interés de los Gobiernos en las compañías aéreas.

69. La nacionalidad de la aeronave encierra un doble aspecto. 137  
Primero, aunque generalmente las leyes aéreas nacionales son de aplicación extraterritorial, las aeronaves no han llegado a ser consideradas plenamente como parte del territorio nacional cuando sobrevuelan territorios extranjeros, sino tan sólo cuando sobrevuelan la Alta mar y los territorios sin Estado. 138  
En segundo lugar, la nacionalización por el registro es algo a lo que se oponen los defensores de la teoría de "relación suficiente" (link theory) según la cual la nacionalidad debería obedecer a una situación de "propiedad substancial". 139

70. Las aeronaves europeas tanto británicas como continentales son desde hace muchos años consideradas como sometidas a sus leyes nacionales al volar por países extranjeros.

La competencia del Secretary of State sobre las aeronaves británicas cualquiera que fuere el lugar donde éstas se encontraran fué algo aceptado ya antes de que naciera el Convenio de Chicago. 140  
Los artículos 3 y 76 de la Air Navigation Order de 1960 confirman la

137

Vid. Gazdik, J.C., "NATIONALITY OF AIRCRAFT AND NATIONALITY OF Air lines as Means of Control in International Air Transport", 25 J.A.L. & Com., 1,4,5 (1958); Scutt, J. & Lear, C., "Regulation by the CAB of the Ownership and Control of Foreign Air Carriers", 27 J.A.L. & Com., 247 (1950). Véase también Report of the ICAO Air Transport Committee on Problems of Nationality and Registration, Noviembre 15, 1956, cf. 24 J.A.L. & Com., 335 (1957).

138

Vid. art. 4 del Código de Navegación Italiano de 1942 y art. 6 de la Ley Española de Navegación Aérea de 1960 que dice "la aeronave de Estado española se considerará territorio español cualquiera que sea el lugar o espacio donde se encuentre". Vid. también el Código Aéreo Francés de 1955, art. 3.

139

El New York Times, Enero 19 de 1959, p. 50, col. 5, informaba que de 14.000,000 de Tns. registradas en Liberia y Panamá, más de 8.000,000, o sea el 57%, eran de propiedad de intereses americanos. Vid. WORLD RULE OF LAW BOOKLET SERIES, "The Maritime Safety Committee Opinion: A Study in Treaty Interpretation", Duke Law Journal, 287 (1961).

140

Moller, LAW OF CIVIL AVIATION, 58-59 (1936).

extraterritorialidad de las leyes aéreas británicas en relación con las aeronaves registradas en Inglaterra y sirviendo rutas fuera de Inglaterra. McNair opina que las aeronaves carecen de la "ley del pabellón" como tal.<sup>141</sup> Ciertamente la s. 55 de la Ley Británica de Aviación Civil de 1949 ordena al comandante que registre los nacimientos y muertes a bordo pero no llega a declarar territorio británico a las aeronaves británicas.

71. Por lo que concierne al segundo punto, Bin Cheng escribe:

La cláusula de propiedad nacional substancial se encuentra no sólo en los Acuerdos de las Dos Libertades y de las Cinco Libertades firmados en Chicago en 1944, sino incluso en la mayoría de los tratados bilaterales ingleses. Por medio de ella se capacita a los Estados Contratantes a prohibir pabellones de conveniencia en el transporte aéreo internacional.<sup>142</sup>

Este tema preocupó de un modo especial a la Delegación del Reino Unido en la Conferencia de Chicago de 1944:

...nosotros tendremos que conocer, y todos tendrán que conocer, con quién tratan, y si una compañía está registrada en un país determinado (todo el mundo conocerá si) dicha compañía aérea es realmente una compañía aérea de ese país y algo diferente, camuflado en una nacionalidad usurpada.<sup>143</sup>

72. Bin Cheng comenta este punto diciendo simplemente que el intercambio, alquiler y arrendamiento de aeronaves es una práctica aceptada por los transportistas (empresas) internacionales. Así SABENA, Swissair y KLM sirven ciertas rutas con aeronaves de otras compañías aéreas.<sup>144</sup> Pero este no es el problema. El intercambio de aeronaves es una práctica legítima siempre que la nacionalidad de la aeronave haya sido concedida de acuerdo con el derecho internacional. La discusión estriba en si debe ser el registro el que conceda la nacionalidad. La respuesta es sí.<sup>145</sup> Más aún, y aquí se centra el tema, ~~no~~ deberían imponerse condiciones al registro o por el contrario no debería impedirse un registro sin el requisito de "propiedad substancial"? No es el jurista el que tiene la respuesta. En tanto que

141

McNair, *LAW OF THE AIR*, 118 (1953). Vid. art. 3 del Convenio de Tokyo de 1963, OACI Doc. 8364.

142

Cheng, *op.cit.supra* nota 20, p. 375.

143

1 Proceedings p. 451, 2 Proceedings p. 1283.

144

Cheng, *op.cit.supra* nota 20, p. 375.

145

Vid. art. 17 del Convenio de Chicago de 1944.

el transporte aéreo se encuentre tan politizado como actualmente, y sin duda que seguirá estándolo por mucho tiempo, los Gobiernos no se comprometerán por acuerdo internacional sobre el tema y apoyarán el principio del "pabellón de conveniencia" o de "propiedad substancial" según les convenga, dependiendo de que necesiten expandir sus flotas en mercados extranjeros o de que necesiten ayuda financiera respectivamente. Si llega el día en que las compañías aéreas operen sobre bases comerciales, el problema no cambiará pues serán los Estados los que decidirán aceptar o no aeronaves extranjeras volando con pabellones nacionales propios. Condenar la práctica del pabellón de conveniencia significa simplemente que los Gobiernos poseen una flota nacional suficiente como para rechazar el registro de aeronaves extranjeras en sus registros nacionales propios. Y esto no es una cuestión de derecho, sino de hecho. Los tratados internacionales sólo reflejan las prácticas de hecho aceptadas por los Estados. Esta práctica puede variar con los tiempos. De todas formas se adivinan movimientos de la opinión pública internacional en contra de esta práctica.

73. De nuevo es una compañía aérea británica la que nos ofrece un ejemplo. De acuerdo con el "acuerdo-consorcio" entre BEA y Olympic Airways, la primera compró una serie de Comet 4Bs para Olympic Airways y fueron registrados a nombre de BEA en el Reino Unido. <sup>146</sup> La <sub>147</sub>

Cámara de los Comunes se expresó sobre este punto como sigue:  
Este es un asunto comercial normal. El acuerdo es parte de un tratado comercial entre BEA y Olympic Airways. No conviene ni a BEA ni al interés nacional publicar más detalles de este

Reconciliar estas frases con las que pronunció el Delegado del Reino Unido en la Conferencia de Chicago de 1944 -vid. supra párr 71- sería una obra maestra en el campo jurídico.

146 Vid. "Comets for Onassis", 77 Flight 388 (Marzo 18, 1960)

147

616 H.C. Deb. 55, col. 625, febr. 1960.

74. Como se verá más adelante, las compañías aéreas privadas se han visto relegadas a un status complementario, e incluso teórico, como resultado de una desesperada concurrencia con las compañías aéreas nacionales favorecidas. Han encontrado un nuevo mercado, los servicios no regulares, pero una vez creado este mercado y sus pingües beneficios los Gobiernos adoptan una política de control de estos servicios para evitar la competencia contra la compañía nacional.

A. Monopolio y Competencia -Ventajas e inconvenientes.

Entidad pública y monopolio son conceptos muy íntimamente enlazados. El monopolio y la competencia han sido los dos apoyados y combatidos del modo más arduo, como la mejor política a seguir por los Gobiernos. En realidad ninguno de los dos es un fin en sí mismo, sino más bien unos medios para unos fines. La discusión se centra sobre cómo servir mejor al interés general, por medio de uno o del otro.

75. En favor de la concurrencia se han dado las siguientes razones:

1. Mantiene en tensión a la iniciativa privada. Esto es un dogma

148

La iniciativa privada choca con la entidad pública. Como dice Ripert (cit. por Carvalho, op.cit.supra nota 5, p. 258), "si la entidad pública pierde, se la disculpará por ser un servicio público; si triunfa, se la acusará de disfrutar una situación favorecida y fuertes privilegios". Vid. Berger, "Competition to the Extent Necessary", 22 J.A.L. & Com. 127 (1955); Bluestone, "The Problem of Competition Among Domestic Trunk Airlines", 20 J.A.L. & Com. 379 (1953), 21 J.A.L. & Com. 50 (1954); Fulda, COMPETITION IN THE REGULATED INDUSTRIES: TRANSPORTATION (1961); Gellman, "The Regulation of Competition in US Domestic Air Transportation: A Judicial Survey and Analysis", 24 J.A.L. & Com. 410 (1957), 25 J.A.L. & Com. 148 (1958), Hale & Hale, "Competition or Control: Air Carriers", 109 U. Pa. L. Rev. 311 (1961); Richmond, S.B., REGULATION AND COMPETITION IN AIR TRANSPORTATION (1961) y "Creating Competition Among Airlines", 24 J.A.L. & Com. 435 (1957); "Symposium on Competition in Air Transportation", 22 J.A.L. & Com. 127-202 (1955); Wheatcroft AIRLINE COMPETITION IN CANADA (1958).

más que una razón, al menos en cuanto respecta a su aceptación en las democracias occidentales.

2. Mantiene el dinamismo en el mercado aéreo y de este modo se ofrecen mejores servicios al público, sirviendo además de detector para mostrar dónde son posibles mejoras y dónde --  
149  
existen algún mal. Estas mejoras han sido detalladas como siguen:

150

- (a) Mejoras de equipos : ventilación, mayores velocidades.
- (b) Mejores servicios para los pasajeros: comidas, reservas despacho de billetes, asientos, transporte en superficie.
- (c) Horarios y frecuencias de vuelos adaptados a las necesidades del viajero, puntualidad, número de paradas en ruta.

3. Fomenta una administración eficiente. Los monopolios gubernamentales, se dice, no ofrecen estímulos a la administración de la empresa que se encuentra sin motivo para rendir al máximo toda vez que tienen el mercado asegurado. El gobierno no es un buen empresario, se asume, se citan ejemplos en los déficits marítimos y ferroviarios. La administración de una compañía aérea nacional es tan compleja que no puede hacer sentir su acción en toda la rama del servicio. Se han sugerido como posibles soluciones la autonomía en la dirección de la empresa y la descentralización del servicio.

4. Fomenta nuevas técnicas. Un sistema de monopolio puede dar lugar a una flota aérea envejecida. En realidad ésta es una razón ya parcialmente tratada en el punto 2. Por otra parte, se arguye, las nuevas técnicas se han desarrollado en la aviación más por motivos militares que por necesidades civiles.

5. Evita la posible consideración de las compañías aéreas como entidades públicas ayudándolas de este modo a perseguir ob-

jetivos ortodoxamente comerciales. Esto es verdad, pero no es menos verdad que al menos en los países más jóvenes, el alejar las compañías aéreas de consideraciones políticas pueden poner en peligro el interés nacional dado el interés que el capital nacional muestra por participar en su capital social.

6. Se necesitan menos empleados en esta clase de empresa que en una entidad pública. En términos generales esto es cierto. Los Ministerios de Rusia ocupan a más de 800.000 economistas en la planificación de su economía. Pero en el campo aéreo es discutible. Las cifras dicen que las compañías aéreas nacionalizadas consiguen un índice de productividad por empleado superior debido a la centralización<sup>151</sup>. Puede añadirse que una política de nacionalización incluya también como fin secundario el pleno empleo.

76. Por lo que respecta al régimen de monopolio que disfrutaban las compañías nacionalizadas, se dan en su favor los siguientes argumentos:

1. Se soluciona el problema de exceso de capacidad. Un asiento es una mercancía que hay que negociar. El factor de carga mínimo para cubrir costes parece ser un 65% de la capacidad del avión. La concurrencia dá lugar a un desperdicio no recuperable mientras que el monopolio puede equilibrar la oferta y la demanda.

2. Hace posible la centralización y con ella evita la duplicación del trabajo.

149 Incluso los <sup>que</sup> defienden el monopolio están de acuerdo en este punto  
Vid. Lemoine, op.cit. supra nota 38, p. 310.

150 Vid. Gill y Bates, AIRLINE COMPETITION, pp. 625 y ss., 1949

151 Vid. Carvalho, op.cit. supra nota 5, p. 75. La media parece ser de 200.000 pas/kilntro.

152 El programa de compras de equipo de las compañías aéreas mayores prácticamente dicta la del resto de las compañías.

153 Vid. Lemoine, op.cit. supra nota 38, p. 311

3. Reduce gastos de propaganda, y con ellos los costes operacionales. Parece menos costoso un solo presupuesto pues las piezas de recambio, reparaciones, combustible y almacenes de material, fabricación de aeronaves y compra de equipos, resultan mas baratas dada la producción en gran escala que facilitan .

4. Hace posible una planificación coordinada del transporte aéreo con otros medios de transportes. Por ejemplo aeronaves usadas pueden ser utilizadas en rutas de poca densidad de tráfico en cortos recorridos y aeronaves nuevas pueden ser afectadas a servicios más importantes. La negociación en tratados internacionales resulta mas fácil y razonable. Es precisamente este punto el que más justifica la creación de Air Union.

5. Una vez que se consigue la armonía y la planificación se evita la expansión inoportuna de los servicios.

6. Pueden aquí traerse todas las razones que se han dado mas arriba en favor de la nacionalización de las compañías aéreas

77. Sin intentar eclecticismos, las razones de ambos bandos pueden resultar compatibles. El monopolio es tan necesario para las compañías aéreas nacionalizadas como necesaria es la concurrencia en el mercado internacional. El mercado internacional es el verdadero mercado aéreo y de hecho es en este mercado donde compiten entre si todas las compañías nacionalizadas del globo. La concurrencia en los mercados internos es solamente comprensible a escala continental, como ocurre en U.S.A. La situación actual puede no ser la mejor pero cuando se ha buscado una solución a estos problemas se ha sugerido la restricción de la competencia e incluso en mercados internacionales, como en el Atlántico Norte.

78. El monopolio público es una institución ya aceptada en todo el mundo en relación con las industrias de carácter

ferrocarriles y transporte aéreo. De otro modo el monopolio privado con todas sus consecuencias no podría ser impedido. Son muchos los economistas que confían en las fuerzas del mercado libre  
154  
niegan su aplicación en el mercado aéreo .

155  
79. Un estudio de Harvard realizado por Gill y Bates sacó las siguientes conclusiones:

ta Parece aconsejable el principio de que debe admitirse una presunción sólida, aunque no definitiva, en favor de la competencia en aquellas rutas que ofrecen un tráfico suficiente para que ésta exista sin que por ello aumenten los costes totales operacionales, toda vez que la concurrencia ofrece por sí misma un incentivo para mejorar los servicios y fomentar el progreso técnico<sup>156</sup>.

Estos autores mantienen que, de los Cuatro Grandes (Eastern, American, United y TWA), "Eastern Airlines es la única compañía que ha mantenido una situación de autosuficiencia incuestionable desde 1940, consiguiendo beneficios en la explotación aparte de los pagos por transporte de correo, hasta 1948"<sup>157</sup> pero cuando explican la razón ésta resulta ser la falta de competencia. Así Eastern pudo preocuparse más de la plena utilización de su personal y equipo que de establecer horarios más deseables - desde el punto de vista del usuario lo que no habría podido ocurrir si otra compañía eficiente competidora hubiese servido sus mismas rutas. Fué por ello por lo que consiguió el más alto indi

154  
Vid. Carvalho, op. cit. supra nota 5, p. 77.

155  
Véase supra nota 150

156  
Transcontinental & Western Air, Inc., et al., Additional North South California Services, 4 CAB 373, 375, fallado en Agosto 13 de 1943.

157  
Gill y Bates, op. cit. supra nota 150, p. 619

158  
Id., p. 620

ce de ingresos por pasajero-kms. y la mas alta utilizacion de su capacidad de asientos. También

entre las 12 compañías troncales menores estan Capital, National, Northern y Western. En el caso de estas 4 compañías la razón principal de su fracaso en conseguir una situación de autosuficiencia ha sido el tener que hacer frente a una competencia efectiva excesiva.<sup>158</sup>

Lo mismo puede decirse de Northeast.

Braniff, Chicago y Southern, Delta y Northwest salieron adelante precisamente porque la concurrencia no jugó un papel importante en el resultado de sus ingresos. Claros ejemplos de las ventajas de la falta de una excesiva competencia efectiva son Colonial, Continental, Inland y Mid-Continent. Más aún,

el establecimiento de rutas competitivas ha sido seguido por una creciente uniformidad en los niveles de tarifas de las distintas compañías aéreas durante los años de la postguerra en vez de tarifas más bajas. Incluso muchas compañías han tenido que elevar sus tarifas a medidas que han sufrido la competencia<sup>159</sup>.

Y por fin las conclusiones:

El mayor error ha sido el establecimiento de multiples competidores. Es en los casos de triplicación y cuadruplicación de los servicios cuando más frecuentemente nos encontramos con la falta de progreso e incluso desmejora en la cualidad de los servicios... la competencia excesiva se dá cuando para servir mercados importantes se autorizan a mas de 2 compañías aéreas<sup>160</sup>.

Si esta es la opinión aceptada en Norte América, fácil es imaginar cual será la opinión en las demás partes del globo.

#### B. Servicios no regulares - Nuevo enfoque del art. 5 del Convenio de Chicago.

80. No puede decirse que los servicios no regulares sean

159

Id., p. 625.

160

Id., p. 627-631.

161

Antes de que la Ley Británica de Corporaciones Aéreas estuviera en vigor se creyó necesario invitar a grupos interesados a participar en la creación de las Corporaciones. Compañías marí-

por ser el centro del problema precisamente la difícil identificación de los que realizan estos servicios, convendrá denominar-  
los como tales a efectos de hacer mas clara la discusión. <sup>161</sup> La inportancia de este grupo de transportistas es tal en el campo de los servicios no regulares -aeronaves alquiladas, vacaciones de verano, vuelos turísticos- que en algunos países se han promulgado disposiciones especiales para controlarlos. Por otra parte, su situación, no controlada por la IATA y favorecida por el art. 5 del Convenio de Chicago de 1944, ha ocasionado un aumento increíble de sus actividades que han llegado a poner en peligro los privilegios de las compañías aéreas nacionalizadas.

81. El primer punto a considerar es la falta de control por la IATA en relación con el establecimiento de tarifas del transporte aéreo no regular. Esto coloca a las agencias de viajes en una posición cómoda para luchar contra la compañías aéreas nacionalizadas que se encuentran atadas de manos, en lo que respecta a las tarifas internacionales.

82. En segundo lugar el art. 5º del convenio de Chicago fortalece su situación con resultados imposibles de prevøer en 1945 en que el turismo no era el tremendo fenómeno de hoy día.

Dicho artículo dice textualmente:

Todo Estado contratante conviene en que toda aeronave de los demás Estados contratantes que no se dedique a servicios aéreos internacionales regulares tendrá derecho a

---

tinias, ferrocarriles y agencias de viajes fueron mencionados de un modo expreso Vid. Wheatcroft, opc. supra nota 33, p. 28.

162

OACI Doc. 7278-C/841, p. 12 (Mayo 10, 1952).

163

Informe de la OACI Doc. 7575-CATE/1, p. 11 (1954)

pánetrar sobre su territorio, a cruzarlo sin hacer escalas y a hacer escalas para fines no comerciales, sin necesidad de obtener permiso previo. . Si dichas aeronaves estan dedicadas, en servicios distintos de los aéreos internacionales regulares, al transporte de pasajeros, correo o cargapor remuneracion o alquiler, tendrá tambien el privilegio, con sujeción a las disposiciones del art. 7º de embarcar o desembarcar pasajeros, carga o correo, sin perjuicio del derecho del estado donde tenga lugar el embarque o desembarque a imponer las reglamentaciones, condiciones o restricciones que considere conveniente.

El Comité de Transporte de la OACI es de la opinion de que este derecho a imponer condiciones "no debe ser ejercido de tal manera que la operación de esta importante forma de transporte aéreo resulte imposible o inoperante"<sup>162</sup> El Informe de la Conferencia de Estrasburgo sobre Coordinación del Transporte Aereo en Europa, que dió lugar en Paris al Acuerdo Multilateral Relativo a los Servicios no Regulares en Europa de 1956, dice : "Existía un acuerdo general en que los servicios comerciales no regulares deberian disfrutar de una libertad de operación dentro de Europa sin necesidad del permiso previo de los gobiernos siempre que tales servicios no implicaran concurrencia con los servicios regulares establecidos"<sup>163</sup> El hecho es que implican esta concurrencia y por consiguiente ~~para~~ vez ~~ya~~ hace mas necesaria la medida del permiso previo. El turismo en Europa ha alcanzado proporciones sorprendentes. Estan de moda las playas mediterráneas. España tiene 30.000.000 de habitantes y recibe 15 millones de turistas por año. Dado que estas cifras aumenta en un 15% anualmente, se doblan en seis años, como en España donde la cifra de 6 millones en 1959 aumentó a 12 en 1964<sup>164</sup>

164

Vid. "Aspectos Sociales del Turismo", de este autor, en 16 Rev. Seminarios, 250-292 (febr. 1963). Nótese que 1/10 de estos viajes son realizados por avión. Esta cifra es triple a la de viajeros por barco y además el transporte aéreo aumentará enormemente, según aumenten los niveles de vida, siendo este viajero el más rico y por tanto el más codiciado a efectos de divisas.

165

Vid, infra párr. 191, nota 423.

rráneos: Si se les ponen dificultades a los turistas de entrada en las naves extranjeras pueden perder un cliente precioso por las dividas que trae; si se dan máximas facilidades puede ocurrir y de hecho ocurre que mas del 99% de estos pasajeros entren en el pais en aeronaves extranjeras, con la consiguiente pérdida de di visas y disminución del tráfico posible en los servicios regulares. Como resultado las compañías holandesas y escandinavas luchan por una política aérea europea abierta contra la que pudiera ser política restrictiva de los países visitados . Tambien las corporaciones aéreas británicas opinan que "es urgente la necesidad de reconsiderar la política gubernamental británica en relación con las operaciones europeas no regulares" .

83. El problema jurídico estriba en cómo definir los servicios regulares y los no regulares . En opinion de este autor los servicios no regulares han sido confundidos con cualquier servicio irregular, cuando el verdadero significado de los primeros debiera ser servicio ocasional. Los vuelos de verano, aunque son no regulares, no son servicios ocasionales que deban protegerse por el art. 5º del Convenio de Chicago.

166

Vid. Informe Anual de la BEA de 1962-1963, p. 25.

167

El tema lleva preocupando a la doctrina mucho tiempo. El Consejo de la OACI ha definido así el servicio aéreo internacional regular: Es un

- 1) transporte de pasajeros, correo o mercancías por remuneración, pudiendo ser utilizado el vuelo por cualquiera del público
- 2) operado entre dos o más mismos sitios
- 3) según un horario de conocimiento del público
- 4) con vuelos tan regulares que llegan a constituir una serie razonablemente sistemática.

Todas estas condiciones han de cumplirse o si no el vuelo sera no regular (OACI, doc. 7278-C/841 -siguiendo a una resolución de la Asamblea Doc. 452, A 1-EC, 1947, p. 15- pp. 3-6, Mayo 10 1952). Con esta definición, aunque ya antigua, o el art. 5 del Convenio de Chicago ha de ser revisado o se interpreta ya en un sentido diferente al que parece mostrar su texto.

te como en Inglaterra por los factores tiempo y espacio: "Viajes que son realizados entre dos mismos lugares y que forma un servicio sistemático" <sup>168</sup>. Una débil restricción sobre los servicios no regulares puede encontrarse en la Ley Aérea de las Corporaciones de 1949 relativas a las Corporaciones Aéreas Británicas: "Nada en este artículo se interpretará como restricción al derecho (de los operadores extranjeros)... a realizar un transporte de pasajeros o mercancías de acuerdo con los términos del tratado bilateral vigente" <sup>169</sup>. Así pues, los transportistas extranjeros tendrán que apoyarse en el acuerdo bilateral, no en el art. 5º del Convenio de Chicago para volar al Reino Unido. El art. 68 de la Air Navigation Order de 1960 dice:

Toda aeronave registrada en un país extranjero no podrá embarcar ó desembarcar pasajeros o mercancías en el Reino Unido por remuneración o alquiler excepto con el permiso del Ministerio de Aviación concedido ... al operador o alquilador de la aeronave ó al Gobierno del país en el cual está registrada la aeronave, y de acuerdo con las condiciones establecidas en dicho permiso.

No se hace distinción alguna entre servicios regulares y no regulares. Pero como los vuelos regulares son regulados por el tratado bilateral correspondiente, puede decirse que el art. 68 citado hace relación a los servicios no regulares. <sup>170</sup>

85. El Convenio Europeo relativo a los derechos comerciales de los servicios aéreos no regulares, firmado en París

168

Art. 79, 1 de la Air Navigation Order de 1960. Vid. Cheng, op.cit.supra nota 20, p. 178.

169

Sección 24,4, derogada por la Ley de 1960.

170

No se necesita aclarar que todas estas consideraciones no tienen sentido en relación con las compañías nacionales. Estas tienen que conseguir una autorización que variará según sea el servicio que realicen. Vid. Regla 2 de las Regulaciones de Aviación Civil (Autorizaciones) de 1960. (Civ.Av.(Lic.)Reg.)

el 30 de abril de 1956 , comienza aclarando que los vuelos no regulares serán admitidos libremente si no dañan a los servicios regulares (preámbulo del Convenio) y declara de un modo terminante que "cualquier Estado contratante puede requerir el abandono de estas actividades ... si considera que estos son dañinos a los intereses de sus servicios regulares "(art. 2,2). Conviene añadir que este Convenio en el mismo artículo citado establece una liberalización del transporte de mercancías.

Como puede verse ni siquiera en este campo de servicios no regulares consiguen las compañías aéreas privadas gozar de autonomía, dada la presión que ejercen los gobiernos en favor de las compañías aéreas nacionales las cuales aumentan así sus deudas con el Estado y por consiguiente su dependencia a sus gobiernos.

171

OACI Doc. 7695

. . .

PARTE II

CONTROL Y LEGISLACION SOBRE LAS COMPAÑIAS

AEREAS EN EUROPA OCCIDENTAL

PARTE II. POLITICA Y LEGISLACION DEL TRANSPORTE AEREO EN EUROPA OCCIDENTAL

Los principios discutidos en la parte general nos servirán en esta parte II para estudiarlos a la luz de las leyes nacionales en Europa Occidental.

I. Francia

Todos los países que se estudian en esta parte serán considerados desde 5 puntos de vista: administración central, legislación aérea, control público y gubernamental, política del transporte aéreo y papel de las compañías aéreas privadas.

A. El Secretariat General à l'Aviation Civile (S.G.A.C)

86. La aviación civil en Francia no está sometida al control de un Ministerio de Fuerzas Aéreas <sup>172</sup> ni de un Ministerio especial de la Aviación Civil <sup>173</sup>, sino del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Turismo (M.T.P.T.T.) <sup>174</sup>. Sus funciones incluyen la negociación y conclusión de tratados en materia de aviación, la preparación y redacción de la legislación aérea, la construcción y explotación de instalaciones, infraestructura, servicios meteorológicos, seguridad de navegación y transporte aéreo. Ciertas referencias en textos legales, incluyendo el Código Aéreo de 1955, pueden producir confusiones en relación con

172

Vid. Decreto de 22 de Diciembre de 1945 (Journal Officiel de la République Française, Diciembre 23, 1945), arts. 1 y 2. "Des attributions précédemment dévolues au Ministère de l'Air en matière d'Aviation Civile sont transférées au Ministère de Travaux Publics, Transports et Tourisme".

173

En 1928 se creó un Ministerio encargado de la aviación civil y militar. En 1945 sus funciones en materia de aviación civil fueron transferidas al M.T.P.T.T. siendo sus funciones militares transferidas al Ministerio del Ejército también encargado de la fabricación de aeronaves.

174

El M.T.P.T.T. comprende los departamentos de Obras Públicas, Transportes, Turismo, aviación comercial y marina mercante. Así se consigue su coordinación. Vid. Decreto de 12 de agosto de 1960

la autoridad administrativa competente en materia aérea. Por ejemplo, referenciado al Gobierno, o al Ministerio de Aviación Civil, o al Ministerio encargado de la Aviación Civil, se refiere simplemente al M.T.P.T.T. y por delegación, a la S.G.A.C. De hecho todo el Gobierno es competente en materia de Aviación Civil hasta cierto punto puesto que todos los Ministerios tienen alguna competencia en algunas de las materias de Aviación Civil.

87. Organismos complementarios del M.T.P.T.T. son:

i) Cuatro Consejos Superiores.

ii) Tres Comités

iii) Dos Comisiones

El S.G.A.C. comprende un Consejo Médico, un Comité

Jurídico, un Consejo Superior y un Servicio para las Organizaciones Internacionales Aéreas, más cuatro departamentos

1. La Administración Central de la Aviación Civil

2. Servicios Técnicos Centrales.

3. Servicios Exteriores

4. La Inspección General de la Aviación Civil

88. La Administración Central de la Aviación Civil comprende siete departamentos:

1. Agencias dependientes de la S.G.A.C.:

(a) Agencia de control de vuelo, competente para intervenir en caso de investigación de accidentes junto con la

175

Por ejemplo el Decreto de 3 de enero de 1959, en su art. 21 dice: "Le ministre des travaux publics-transport et tourisme, le garde des sceaux, le ministre de la justice, le ministre des armées, le ministre des finances et des affaires économiques, le ministre de la agriculture et le ministre de l'industrie et du commerce, le ministre de l'intérieur et le ministre de la construction, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret...".

176

Le Monde Economique, op.cit.supra nota 9, p. 62.

(b) Agencias de Organismos Internacionales, encargada de enviar representantes políticos a los Organismos Internacionales tales como la OACI, ASECHA, EUROCONTROL, etc.

2. Departamento de personal y Administración General.

3. Departamento Meteorológico.

4. Departamento de Bases Aéreas, responsable de la infraestructura aérea en cooperación con las autoridades militares.

5. Departamento de Educación Aeronáutica, trabajos aéreos y transporte del personal oficial, equipo, vuelos técnicos aviación deportiva, aeroclubs...  
180

6. Departamento de Transporte Aéreo. Este es responsable de la coordinación de todas las actividades comerciales aéreas, planificación de equipo de tierra, expedición de certificados de aeronavegabilidad para aeronaves civiles y estatales no usadas con fines militares, registro de aeronaves, informes sobre investigación de accidentes, junto con la Inspección General, preparación de las cláusulas de "derecho de tráfico" en los convenios bilaterales y envío de expertos jurídicos a los Organismos Internacionales.

7. Departamento de Navegación Aérea. Su principal función es la seguridad de la navegación aérea, así como la explotación de los aeropuertos, rescate de las naves en peligro, control de las telecomunicaciones, estudios, proyectos y trabajos de investigación en materia de navegación aérea y determinación

177

Véase Decreto de 5 de octubre de 1955. Su misión entre otras es investigar sobre si la enfermedad que padece un empleado en la navegación aérea está relacionada con el trabajo que realiza. Vid. Rev. Estud. Pol. Soc. Econ. et Finan., enero 1955, p. 19.

178

El decreto de 31 de agosto de 1960 anexiona directamente la Inspección General a la S.G.A.C.

179

Vid. Arrete de enero 1, 1963.

de IFR y VFR (Instrumental flight rules, Visual flight rules) en los aterrizajes y acercamientos a aeropuertos, además de mantener lazos con la Escuela Nacional de Aviación Civil.

89. La Inspección General de la Aviación Civil como es natural informa sobre las infracciones legales <sup>181</sup>. En la práctica se dan poderes de policia~~s~~ para casos específicos al personal militar e incluso a guardabosques <sup>182</sup>.

Su principal tarea es la seguridad de navegación <sup>183</sup>. Su sección de seguridad y de navegación aérea <sup>184</sup> incluye una oficina llamada bureau d'Enquêtes-accidents compuesta de dos grupos de expertos, uno para investigar las condiciones del equipo y material --en cooperación con el departamento de transporte aéreo-- y el otro para investigar la utilización de los servicios de vuelo y de operación de aeronaves --en cooperación con el departamento de Navegación Aérea--. Un tercer grupo es responsable de los aspectos administrativos de la investigación. Los tres grupos trabajan en conjunto. También realiza estudios en materia de seguridad de navegación aérea <sup>185</sup>. En este bureau trabajan tanto funcionarios civiles como autoridades militares <sup>186</sup>. El equipo de investigación de accidentes puede ser nombrado por el Ministerio Civil o por el Militar <sup>187</sup>.

180

Vid. Rev. Etud. Pol. Soc. Econ. et Financ., enero 1955, p. 15.

181

Id., pp. 13, 17.

182

Vid. el Código Aéreo de 1955 que en su art. 55 recoge los arts. 77-80 de la ley de 31 de mayo de 1924.

183

Vid. art. 179 del Código Aéreo de 1955 y art. 26 del Convenio de Chicago de 1944 y su anexo 13.

184

Vid. Arrete de 20 de junio de 1962, arts. 1 y 2 (J.O.R.F. 11/7/62)

185

Id., art. 12

186

Id., art. 3.

187

Vid. art. 173 del Código Aéreo de 1955

En los procedimientos de investigación de accidentes es notable la ausencia de los usuarios, como ocurre en USA con la CAB<sup>188</sup>. Tienen que ser escuchados obligatoriamente representantes del personal de navegación y de la compañía aérea concerniente<sup>189</sup>. La Comisión tiene poder para escuchar a cualquiera que ellos consideren conveniente. La publicación de los informes en el journal officiel de la République Française necesita<sup>190</sup> la aprobación de los dos Ministerios, el Civil y el Militar.

90. Cinco Consejos Superiores prestan servicio y asesoramiento a las autoridades aeronáuticas civiles, los cuatro primeros dependientes del Ministerio mismo.

1. El Consejo Superior de trabajos aéreos coordinaba las ~~inver~~siones en la aviación civil y militar. Desde 1948 ha sido llamado el Consejo Superior de Infraestructura de la Navegación Aérea (C.S.I.N.A.). Su Presidente y Vicepresidente son nombrados por Decreto. Todos los Ministros están invitados a enviar representantes en materias que les conciernen. En algunos casos el Consejo puede intervenir sin ser solicitado a ello.<sup>191</sup>

2. En 1952 se creó un segundo Consejo, el Consejo Superior de la Aviación Comercial<sup>192</sup> (C.S.A.H.). Su tarea es exclusivamente civil, específicamente económica.<sup>193</sup> Es presidido por el Ministro mismo y se compone de 24 miembros con nombramiento por tres años por Decreto. De estos 24 miembros 16 deliberan -la mitad representando a Air France, al Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y varios Ministerios; la otra mitad son técnicos, economistas, ingenieros y juristas- y 8 redactan las conclusiones de asesoramiento. Entre estos pueden encontrarse representantes de Air France, Uniones del Transporte Aéreo, Aeropuertos y Cámaras de Comercio. Votan sobre la base de mayoría y 2/3 son necesarios para formar quorum.

3. El Consejo de Seguridad Aérea.
4. El Consejo de Meteorología.
5. El Consejo Superior del Personal de Navegación, directamente dependiente de la S.G.A.C. <sup>194</sup>. Tiene tres secciones: pruebas, trabajos aéreos y transporte aéreo. Presenta propuestas a los Ministerios competentes en relación con programas de formación profesional, exámenes y control de las autorizaciones.

91. Un rasgo característico del control administrativo francés sobre las compañías aéreas es la existencia de empresas privadas competentes en esta tarea administrativa.

El Bureau Veritas es una organización privada creada en 1828 para clasificar y controlar la fabricación de navios <sup>195</sup>. En 1937 se acordó por el Gobierno incluir las aeronaves en su jurisdicción. Dicho acuerdo se extendió por tiempo indefinido en 1942. Su tarea es análoga a la que realiza en Inglaterra la Air Registration Board.

También son dignas de mención las Cámaras de Comercio Aeronáuticas. Las Cámaras de Comercio fueron creadas en 1898 a fin de prestar servicios a los buques franceses en puertos extranjeros. Las nuevas cámaras aeronáuticas de comercio, 45 en número, fueron creadas en 1938 y reconocidas por el Decreto de

188

Vid. Gleason, Lyall, Mortensen y Faller, AIRCRAFT ACCIDENT INVESTIGATION. A STUDY IN COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW (ed. IASL, McGill Univ., Joint Research Project n. 4), p. 99 (1964).

189

Art. 179 del Código Aéreo de 1955.

190

Para más detalles. véase Faller, op.cit.supra nota 188, pp.99 ss.

191

Decreto de 29 de noviembre de 1948 (J.O. 30/11/1948). Vid. Le Goff, M., MANUEL DE DROIT AERIEN, 434 (1954): También Rev. Etud. Pol. Soc. Ec. et Fin., enero 1955, pp. 14, 16.

192

Creado el 9 de julio de 1951. Vid. Decreto de 6 de marzo de 1958

193

Le Monde Economique, op.cit.supra nota 4, p. 61.

194

Decreto de 6 de octubre de 1960

24/XII/1953 en relación con los aeropuertos extranjeros usados  
196  
por Air France.

#### RESPONSABILIDAD DE LA S.G.A.C.

92. La Administración francesa es responsable por las operaciones de las Agencias estatales en relación con accidentes de aeronaves, pasajeros, tripulación y mercancías. Estas responsabilidades civil tiene una base extracontractual.<sup>197</sup> El Estado es responsable civilmente a través del Estatuto del Servicio Público excepto en el caso en que exista culpa separable de la realización del servicio.<sup>198</sup> El Estado puede ser demandado por los actos cometidos por sus agencias o servicios. El demandante ha de probar culpa en la parte de la administración y los daños ocasionados con motivo de tal acto. No se limita la indemnización. En principio solo los Tribunales administrativos tienen jurisdicción sobre las acciones interpuestas contra departamentos estatales. Sin embargo, una vez en aplicación la Ley de 31 de diciembre de 1957 la situación varia: esta Ley concede jurisdicción exclusiva a los Tribunales Civiles "para fallar en cualquier acción de responsabilidad en que se demande indemnización por daños de cualquier clase causados por cualquier clase de vehículos" (incluyendo las aeronaves según el mismo Consejo de Estado ha interpretado)<sup>198 bis</sup>. La jurisprudencia se ha pronunciado sobre la materia de un modo extenso en relación con vehículos terrestres. En todo caso el Go

195

Le Goff, N., op.cit.supra nota 191, pp. 281-285.

196

Rev. Etud. Pol. Soc. Ec. Fin. enero 1955, p. 27.

197

Vid. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO SOBRE RESPONSABILIDAD DE LAS AGENCIAS DE CONTROL DEL TRAFICO AEREO, OACI doc. LC/SC/LATC, n. 1, 25/11/63, respuestas de Francia.

198

Hay culpa separable cuando el funcionario o agente actuó con malicia o negligencia grave.

198bis

Arrêt Ministre des Armees-Air C/Dame Vve Coppier de Chanroud junio 10, 1962 (RGA 1962, p. 73).

bierno no puede ser demandado o codemandante.

92. A nivel político, la S.G.A.C. es controlada por el H.T.P.T.T. el que a su vez responde

(a) Administrativamente, en relación con el servicio mismo, ante los Tribunales Contencioso Administrativo.

(b) Politicamente, como miembro del Gabinete, ante el Presidente de la República, pues la V República Francesa rompió la tradición del régimen parlamentario en que el Gabinete respondía ante el Parlamento.

93. El hecho de que las entidades públicas puedan ser multadas ha inducido a algunos a admitir su posible responsabilidad criminal. Tales multas no prueban sino una responsabilidad administrativa. Sin entrar en detalles, es inconcebible una responsabilidad criminal de las entidades públicas pues existe una presunción juris et de jure de que el Estado actúa en interés de la comunidad, de suerte que solo la persona o funcionario puede ser considerado responsable criminalmente, pero no la entidad. Es de notar que el personal de Air France no son funcionarios dado el estatuto privado de la compañía aérea. No obstante su situación legal es quasi-funcionarial, como lo prueba el arrêt Dehaene del Conseil d'Etat de 1950, que declara que el personal de navegación aérea no tiene derecho a acudir a la huelga.

#### B. Legislación francesa del transporte aérea

94. El desarrollo de la legislación aérea francesa puede dividirse en tres etapas:

199

Conseil d'Etat 7-7-1950; R.D.P. 691 (1950); J.C.P. 5681 (1950)  
Rev. adm. 366 (1950).

200

Art. 88 de la Ley de junio de 1921 y art. 103 de la Ley de julio de 1920. Vid. Rodiere, op.cit. supra nota 74, p. 224.

- antes de 1932
- leyes de 1941 y 1948
- Código Aéreo de 1955

95. En el periodo anterior a la primera guerra mundial no existia como tal el transporte aéreo. La guerra mostró la capacidad militar de la aviación. El Convenio de Paris de 1919 fué en realidad un acuerdo internacional militar.

Ya en 1920 el Estado y las empresas privadas realizaron ciertas actividades de transporte aéreo. El Estado tuvo que crear la infraestructura y más tarde ayudar por medio de subvenciones a la explotación privada de las compañías aéreas<sup>200</sup>. Las subvenciones no se consideraban un pago por un servicio público sino simplemente una ayuda financiera al transporte público.<sup>201</sup>

Con el pago de las subvenciones comenzó el control estatal sobre las compañías aéreas. Mas tarde la participación en su capital dió al Estado el poder de veto, el control de las tarifas y la facultad de nombramiento de los administradores de la compañía<sup>202</sup>.

203

Segun Lemoine habian 10 compañías aéreas privadas en

<sup>201</sup>

Id., p. 13. El transporte público no es lo mismo que el transporte como servicio público: el transporte público puede ser realizado por transportistas de un modo privado de suerte que se rija por el derecho privado -civil o mercantil- mientras que el transporte como servicio público implica la intervención gubernamental, la concesión administrativa y la aplicación del derecho público, administrativo, a la concesión y al servicio realizado pues una de las partes de tal contrato es la Administración pública. Hoy el Estado participa en la mayoría de las actividades en que el interes general se ve afectado por medio de empresas privadas que realizan servicios públicos. El principio de subsidiariedad permite al estado intervenir directamente sólo cuando falta la iniciativa privada. La subvención toma así el carácter de un pago que hace el Estado-cliente por el servicio público que le presta la empresa privada que lo lleva a cabo.

<sup>202</sup>

Vid. Lampue, P., "Les rapports entre l'Etat et les compagnies de transport aerien", Tesis, pp. 10-11, 65-68 (Paris 1927).

<sup>203</sup>

Lemoine, op.cit.supra nota 38, p. 322.

1915. En 1925 sólo habían sobrevivido cinco: la Societe Generale de Transport Aerien (SGTA), la Compagnie Internationale de Navigation Aerienne (CIDNA), la Compagnie Aerienne Francaise (CAF) y la Compagnie Generale de l'Air (CGEA) y la Air Union.

Un primer paso hacia una política que pronto habría de prevalecer lo constituyó el art. 9 de la Ley de 31 de mayo de 1924 que exigía la previa autorización gubernamental para realizar transporte internacional.

#### PERIODO DE LA PREGUERRA, 1932-1941

96. La Ley de 12 de noviembre de 1932 fué promulgada para reducir la ayuda financiera pública que había llegado a constituir el 75% del total de los ingresos de las compañías aéreas<sup>204</sup>. Desde entonces en adelante las subvenciones serían dadas solamente a las compañías aéreas que disfrutaran de una concesión. El Decreto de 16 de julio de 1935 confirmaba la necesidad de autorización para realizar transportes aéreos. Air France fué creada en 1933 al amparo de la Ley de 1932<sup>205</sup>. El Estado participaba en un 25% de su capital y el Decreto de 1935 favoreció su situación, restringiendo indirectamente la competencia.

Un nuevo factor, la concesión, puso en relación las compañías aéreas con el gobierno. Las concesiones tenían como fin el establecimiento de un servicio público y las subvenciones del Estado pudieron así ser consideradas como pagos de un cliente<sup>206</sup>.

<sup>204</sup> Rodiere, op.cit.supra nota 74, p. 225.

<sup>205</sup> Air France surgió de la unión de Air Union, CIDNA, Air Orient, SGTA y la Compagnie General de l'Air, para transporte de correo, anteriormente conocida por Latecoere. Vid. Squitieri, op.cit. supra nota 38, p. 353.

<sup>206</sup> Supra nota 201.

<sup>207</sup> DuCrest, "L'Etat et les Compagnies de Navigation Aerienne", Tesis, p. 120 (IASL, McGill Univ., Montreal, 1950).

La concesión era un contrato renovable cada 15 años. Una vez res-  
tringidas las subvenciones a las compañías concesionarias, la  
concurrentia con Air France comenzaría a ser imposible. Las com-  
pañías privadas fueron culpadas del anarquismo en el mercado com-  
petitivo y fueron penalizadas quedándose <sup>207</sup> sin subvenciones .

Las compañías aéreas existentes en este momento eran :

1. Air Bleu, capital estatal 52%, creada en 1932 y que  
funcionó hasta 1940.
2. Air France Transatlantique, capital estatal 50%, crea-  
da en 1937, y que funcionó hasta 1941. Junto con Air Bleu vendría  
a formar parte de Air France en 1945.
3. Regie Air Afrique, creada en 1935, que funcionó hasta  
1941, controlada practicamente por el Gobierno aunque éste no par-  
ticipaba en su capital social, pues estaba subvencionada.
4. Regie Malgache, creada en 1937, que también desapare-  
ció con motivo de la segunda guerra mundial.
5. Aeromaritime, creada en 1937, no subvencionada, y que  
sobrevivió gracia a los intereses marítimos que la componían.

#### LA LEY DE 1.941

97. La Ley de 19 de septiembre de 1941 centralizó en unos  
pocos organismos la administración pública de la aviación que es-  
taba desparramada entre muchos departamentos por la Ley de 1932 <sup>208</sup>  
La Ley de 1941 cortó aún mas las posibilidades de competencia  
de las compañías privadas con Air France. El art. 2 prohibía la

208

Lemoine, op.cit.supra nota 38, p: 350,

209

"Nul ne peut exploiter en France, en Algerie, dans les colonies  
les pays de protectorat ou les territoires sous mandat, un ser-  
vice regulier de transports aeriens, sans une concession ou une  
autorisation". Una redacción anterior no incluía Algeria.

210

Es lamentable la confusión clara entre política de subvenciones  
y concesión. Aunque ésta normalmente implica la otra, no tiene  
por qué ocurrir también al revés. Vid. Rodiere, op.cit.supra nota  
74, p. 228, y Lemoine, op.cit.supra nota 38, p. 339.

realización de transporte aéreo regular que solo era permitido a los concesionarios o expresamente autorizados <sup>209</sup> La concesión era requisito indispensable para servir rutas internacionales que solo se concederían a las compañías aéreas subvencionadas <sup>210</sup> Air France y tenía que ser firmada por los Ministros del Aire, Mar, Marina y Hacienda, siendo su duración de 15 años. Se estableció un sistema de autorización de 10 años de duración para los servicios nacionales. El autorizado no podría volar rutas ya servidas por compañías concesionarias. Este régimen de monopolio se justificó sobre la base de que tales servicios eran una carga y realizados por la necesidad pública. La concurrencia solo añadiría una carga más. La falta de concurrencia sobre la red servida por la compañía nacional forzó a las compañías privadas a realizar servicios en ruta exclusivamente complementarias.

Así se formaron tres categorías de compañías aéreas existentes todavía en la actualidad:

- primero, compañías subvencionadas concesionarias Air France
- segundo, compañías autorizadas no subvencionadas
- tercero, compañías que realizaban servicios no regulares <sup>211</sup>

La Ley de 1941 establecía tres condiciones para conseguir una concesión: <sup>212</sup>

211

En ellos se incluían los trabajos aéreos cuya importancia es reconocida por la misma OACI, cuyo Consejo informaba al respecto a la Asamblea describiéndolos del siguiente modo (Informe del Consejo a la Asamblea para 1962, abril 1963, doc. 8317): trabajos agrícolas, fotografía, sanidad, planificación de ciudades, incendios de bosques, estudios hidrológicos, arqueología, exploración de vida salvaje, tráfico por carretera, guarda costas y patrullas de fronteras, observación meteorológica, lanzamiento de comida y otros suministros y de personal, estudio de los rayos cósmicos, televisión y cinematografía, construcción de edificios altos, inspección de éstos, distribución de propaganda, operaciones de rescate, etc.,...

212

Arts. 4 y 11.

- La Compañía tenía que ser sociedad anónima.

- Su Presidente tenía que ser nombrado por el Gobierno si las subvenciones llegaran a alcanzar los cincuenta millones de francos en tres años consecutivos.

- La compañía tendría que realizar transporte aéreo como su actividad principal, a fin de evitar que pudieran desviarse las subvenciones a campos distintos del transporte aéreo. Esta restricción no impedía a AIR FRANCE ~~a~~ crear compañías aéreas filiales en países extranjeros.

El control estatal llegó mas lejos. Además del requisito de la concesión para poder volar rutas internacionales sobre las cuales se imponían controles financieros y administrativos (Artículos 9 y 17)<sup>213</sup> y de la necesidad de una autorización para operar servicios regulares (en el cual caso los horarios y las tarifas tenían que ser propuestos por la compañía y sometidos ~~a~~ la aprobación del Ministro de Aviación)<sup>214</sup>, cualquier otra empresa privada que quisiera realizar transporte aéreo sería controlada en relación con las condiciones de trabajo y cuestiones técnicas.<sup>215</sup> Este sistema estuvo vigente hasta 1953.

### C. Nacionalización de la post-guerra de AIR FRANCE.

98.- El 26 de Junio de 1945 una ordenanza militar transfirió temporalmente al Gobierno todo el capital social de las tres com-

213

Artículo 133 del Código Aéreo de 1955.

214

Véase Lemoine op.cit.supra. Nota 38, pág. 347.

215

Las cuestiones técnicas no son definidas por el artículo 18 de la Ley de 1941. El artículo 4º del Decreto de 1954 considera cuestiones técnicas las siguientes:

- a) Aplicación de las normas de navegación aérea.
- b) Realizaciones de vuelo.
- c) Condiciones de los instrumentos de a bordo de la aeronave.
- d) Utilización del equipo de la aeronave.
- e) Equipo de asistencia y salvamento.
- f) Mantenimiento, de equipo y aeronaves.
- g) Documentación técnica del avión.
- h) Condiciones de trabajo de la tripulación.
- i) Transporte de artículos peligrosos.

pañías aéreas, que habian sobrevivido por el sistema de subvenciones vigente antes de la guerra: Air France, Air Bleu, y Air France Transatlantique.

LA LEY DE 1.948.

99.- La Ley de 6 de Junio de 1948 por la que se constituye de nuevo Air France no puede ser llamada una Ley de nacionalización. La nacionalización de Air France fué mas bien fruto de un proceso que empezó en 1933, cuando Air France fué creada bajo la Ley de 1932 por un periodo de 99 años. La compañía se creó para realizar un servicio público. La Ley de 1948 simplemente modificó la drástica medida que se tomó por la Ordenanza de 1945 y tuvo como objeto dar un estatuto de la post-guerra a una compañía aérea nacional que ya existía.

Se permitió una participación privada del 15 % de su capital social. El Estado participaba en un 70 % y el otro 15 % se cedió a establecimientos públicos (Artículo 138 del Código Aéreo de 1955).

El principio de autosuficiencia fué establecido como el primer objetivo económico sin perjuicio de aquellas subvenciones que se concedieran por los servicios prestados por la compañía a petición expresa del Gobierno cuando fuera necesario para el interés público (Artículo 12).

216 Véase Rodiere, op.cit:supra, nota 74, pág. 234, también Copeda op.cit.supra, nota 50, pág. 56.

217 Recogido en el Código Aéreo de 1955, artículo 137 y s.s. excepto los artículos 6, 7 y 12 de la Ley de 1948 dado su carácter no legislativo.

218 Véase "Chronique économique": Les subventions aux compagnies aériennes" RGA 54 (1956).

219 "In virtu proprio del suo carattere di p'ublico servizio" Squitieri, op.cit.supra nota 114 pág. 39

Air France está sujeta al control directo del M.T.P.T.T.

(art. 9). Su <sup>221</sup>presidente, aunque elegido por el Consejo de Administración, es nombrado por Decreto. Todos los directores tiene que ser franceses y ninguno miembro del Parlamento (artículos 6 y 8). El Director General que es nombrado por el Consejo de Administración, no puede realizar ninguna otra actividad. El Consejo de Administración cuyos miembros son nombrados por Decreto en Consejos de Ministros, <sup>222:</sup> se compone de 16 miembros renovables por mitad cada tres años :

Cuatro nombrados por el primer Ministro y los Ministros de Hacienda y M.T.P.T.T. (Decreto de 1961)

Cuatro elegidos por el personal administrativo, de vuelo y mano de obra.

Cuatro elegidos por los accionistas privados.

Cuatro, no funcionarios, nombrados por el M.T.P.T.T., de los cuales dos pertenecen a las Cámaras de Comercio.

En caso de empate de votos el Presidente tiene el voto decisivo, con lo que el Estado se asegura la mayoría.

El Consejo de Administración necesita la aprobación del Ministerio de Asuntos Económico del M.T.P.T.T. en todo cuanto afecta a

- Programa de ingresos y gastos.
- Balance anual con detalle de pérdida y ganancias
- Emisión de acciones
- Tarifas
- +Condiciones de trabajo (art. 143 del Código Aéreo)

220

Vease art. 141 del Código Aéreo de 1955. De hecho el control <sup>el</sup>ejercido por el Dept. de Transport Aerien de la S.G.A.C.

221

Véase Rev. Et. Pol. Soc. Econ. Fin. Enero 1955, p.22. El Consejo de Administración establece la política de la compañía

222

Véase art. 139 del Código Aéreo de 1955.

Air France puede crear y administrar compañías aéreas filiales con el fin de complementar su red (art. 138 del Código - Aéreo de 1955). Así se creó Air Atlas en Africa, Trapas en Oceania, Air Liban en Oriente Medio y Air Túnis

100. Es el Derecho Privado el que se aplica a las operaciones de la Compañía Air France, concretamente la Ley de Sociedades Anónimas de 1867 como derecho subsidiario a la Ley de 1948, tal como ha sido recogida en los arts. 140 y siguientes del Código aéreo de 1955<sup>223</sup>. Por consiguiente en materia de responsabilidad se rige por la Ley de Sociedades Anónimas. Como ya se ha dicho, Air France es realmente un establecimiento público<sup>224</sup><sup>225</sup>.

101. En este periodo de la postguerra tuvo lugar una dramática concentración de pequeñas empresas aéreas con el fin de colocarse a un nivel competitivo con la compañías favorecida, al menos en lo que se referia en las rutas nacionales. Haciendo ésto cambiaron del sistema "a la demande, n'importe qu'and n'importe ou" a los servicios regulares. Como los servicios regulares necesitaban de una autorización según de la Ley de 1941, situación que según dicha Ley colocaba al autorizado en un sistema precario por ser la autorización revocable, y dado que no eran subvencionadas, estaban destinadas a sucumbir si no se unían. De hecho su situación fué ilegal pues transportaban pasajeros en servicios regulares ignorando la autorización que les exigia la Ley de 1941. El resultado fué que el monopolio de Air France se puso en peligro por la "ruinosa competencia"

223

Véase también art. 1 de la Ley de 1948 y art. 137 del Código Aéreo de 1955

224

Véase supra párr.35

225

Vid. Gourrier, "Le Nouveau Statut d'Air France", 16 RGA (1953); Morand, "Le Nouveau Statut de la Compagnie Nationale Air France" 2 RFDA 311 (1948); Walker, "L'Aviation Civile Française", RGA 316 (1951).

El Decreto de 1953 fué promulgado para poner fin a esta situación (codificado en los arts. 113, 127, 129, 130, 132 y 136 en 1955)

#### LOS DECRETOS COORDINADORES DE 1953-54

102. Por el Decreto de 6 de septiembre de 1953 complementado por el Decreto de 12 de noviembre de 1954 todas las actividades de transporte aéreo tenían que ser cometidas al control gubernamental siempre que fueran realizadas como una actividad profesional y por remuneración. Se estableció un sistema de autorizaciones en el que no se hacía distinciones entre servicios regulares y no regulares, aunque el requisito de descripción de las rutas a servir<sup>226</sup>, parece indicar que solamente los servicios regulares habían sido tomados en cuenta en el caso de transportes de pasajeros en que se necesitaba un contrato con la Administración de suerte que un mero permiso es exigido para el transporte de pasajeros en servicios no regulares. Condición para la concesión de la autorización es que sea de interés público<sup>227</sup> -opportunité de la creation d'un service nouveau<sup>228</sup>; en todos los servicios se controlan públicamente las estadísticas, equipo y cuestiones técnicas<sup>229</sup>; se exceptúan las aeronaves que pesen menos de 5.700 kg.<sup>230</sup> y se requiere un informe del Consejo Superior de Aviación Civil .

El diagrama que figura en la página siguiente muestra el sistema de vigencia tal como aún hoy día está vigente:

226

Las rutas que van a ser servidas tiene que ser descritas en la autorización. Véase Serraz, op. cit. supra, p. 63 y "Les compagnies privées et l'organisation de l'aviation marchande française, 18 R.G.A., 267 y ss., 1955.

227

La diferencia entre este concepto de interés público y el de conveniencia pública puede verse infra párr. Véase también las ss. 401, 402 de la Ley de Federal de Aviación de 1958 de los Estados Unidos.

228

Para una definición de cuestiones técnicas véase supra nota 214

229

Arrete de 23 de enero de 1956

230

El art. 127 del Código Aéreo de 1955 declara competente al Conseil d'Etat para determinar las condiciones de expedición y retirada de autorizaciones.

SI SISTEMA FRANCES DE AUTORIZACIONES EN EL TRANSPORTE AEREO

Clase de transporte	Texto legal	Natur. de autor.	Autor. Adm.	Condiciones exig.	Control aut
1) Cualquier clase (1) (pero princip. de mercancías si se comparan con 2), 3) y 4) más abajo.	Código 1955 art. 127. Dec. 1953, art. 1-4 Dec. 54, art. 1-4	Autorisation (Permiso)	Ministro (SCAC, DTA) por arrete espec. "objeto del serv. y rutas a volar"	1) Inf. de C.S.A.C. financ., tecn., moral del solicit. 2) Conv. del serv. activ. princ. el transp. aéreo. 4) Domicilio Franc. 5) 1/2 acciones sean francesas. 6) Frances el C. de Adm. (1/2) su Pres. - Dir. Gen.	1) Estadística de tráfico. 2) Control de equipo. 3) Cuestionarios técnicos. (1)
2) Transp. de pasajeros (11) (Traf. interno Air Inter)	Código 1955 art. 129 Dec. 53, art. 1-4 Dec. 54, art. 5	Accrément (Permiso)	Ministro (DTA) Arrete espec. rutas	Idem, más 7) Informe adm. s/ cap. tecn. finan. y de adm. para aseg. seguridad y regul. de serv. 8) Utilidad del servicio solicitado	Idem más 4) Informe del CASC para compra de equ. 5) horarios frecuencia escalas capac. y clase de aeronave 6) Tarifas
3) Transp. intern. (Serv. regul.) (UTA)	Código 1955 art. 128	Autorisation del Gob. (más agreement del Min. si es tr. de pasajeros)	Gobierno (Con. bilat)	Idem como arriba	Idem como arriba.
4) Air France	Ley de 1948 A.C./55, art. 137-145 Dec/26/5/55	Convention (concesion) aprob. por Parl. art. 10 Ley de 1948	Parlamento (art. 10 de la Ley de 1948)	1) C. de adm. franc. 2) Sus estatut. apr. por Dec. en Con. de Ministros 3) Mayor. miemb. del C. de Adm. nombr. por el Gobierno	Idem más 7) Bal. en B.O.E. 8) Prog. de gastos 9) Comp. fil 10) Cond. de tratado

(1) Includendo transp. de pasajeros en aviones de menos de 5.700K (Art. 23/1/5) Sin hacer distinción en la ley entre serv. regulares y no regulares.  
 (2) Véase supra nota 214

103. La Ley de 1953 para la codificación de los textos aéreos legales intentó una mera recopilación sin modificar ningún texto legal vigente, por lo que el Código aéreo de 1955<sup>231</sup> no añadió nada a las disposiciones legales entonces vigentes<sup>232</sup>.

104. En resumen, las Leyes de 1932, 1941 y 1948, y los Decretos de 1953 y 1954 no se interfieren mutuamente ni contradicen políticas ya establecidas. Son pasos de una evolución hacia un régimen de monopolio en las rutas internacionales, lo que estableció la Ley de 1941 confirmando la de 1924; hacia un estricto control de las compañías autorizadas para operar servicios regulares, lo que se consiguió con el Decreto de 1954, y hacia una tolerancia de la concurrencia en el mercado no regular a fin de mantener en tensión la iniciativa privada en esta industria de intereses nacional.

#### D. Razones Oficiales del Control Gubernamental

105. Que yo conozca, se han dado motivos oficiales en público en dos casos, y se han expresado dos razones más oficialmente. Son razones económicas, de seguridad de vuelo, deseo de mantener contacto con las colonias y el pleno empleo.

El Director del Departamento de Transporte Aéreo ha afirmado: En estas circunstancias (refiriéndose a los altos costes de la aeronave) el desperdicio de recursos que la concu-  
rrencia excesiva causa, han de ser evitados... tiene que asegurarse un estricto cumplimiento de las normas de navegación en favor de su seguridad... Por estas dos razones el Estado se reserva derechos muy importantes en materia de transporte aéreo en los ámbitos político, económico y

231

El Código Aéreo se divide en cinco libros: I, De las aeronaves (arts. 1/58), II, de los aerodromos (arts. 59/112) III, del transporte aéreo (arts. 113/145) IV, del personal de navegación (arts. 146/194) V, de la aviación ligera y deportiva (195/198)

232

La Ley de 8 de mayo de 1953 establecía expresamente que la codificación habría de hacerse a l' exclusion de toute modification de fond.

y técnico... el departamento de transporte aéreo es el instrumento a través del cual se ejercen estos derechos... siendo su papel el controlar las actividades realizadas por las empresas privadas... consistiendo su tarea en guiar-las, regularlas y controlarlas

Se justifica pues la centralización, aparte por razones de seguridad, sobre la base de que la coordinación del transporte aéreo hace posible unos servicios que no existirían de otro modo y la eliminación de la concurrencia cuando es excesiva.

De nuevo ambas razones se encuentran en los textos legales:  
234

La concurrencia afecta de un modo adverso a la economía general pues su resultado es desperdicio de combustible, equipó, y de piezas de recambio, los cuales, dicho sea de paso, han de ser comprados con divisas fuertes tales como la libra/ el dolar... ha parecido necesario también fortalecer el control técnico, tanto en vuelo como en superficie, a fin de mejorar la seguridad de navegación aérea.

Siendo esto así, las compañías aéreas privadas tendrán que someter sus tarifas a aprobación pública, continua el texto. En realidad ambas razones han dado lugar a una intervención pública incluso en los Estados Unidos pero por si mismas no prueban la necesidad de una nacionalización. Los motivos generales de las nacionalizaciones de las compañías aéreas han sido ya tratados.  
235

106. Una revista quasi-oficial a-firma :  
236

Por lo que concierne a Francia y sus territorios anexos no hay duda de que la aeronave es un instrumento esencial para forzar una integración política y económica entre dichos territorios... Una opinión pública y parlamentaria no menos que una fé profunda, son necesarias para hacer de la aeronave el instrumento del destino de Francia y de Africa... también fomenta el pleno empleo

233  
Véase NOTE A MONSIEUR LE DIRECTEUR DE PERSONNEL ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE, Direction des transport Aériens, 20/10/63, N/Ref. Deprt. n 4-517, DTA/J, "Activites de la DTA"

234  
Exposición de motivos del Decreto de 26 de septiembre 1953.

235  
Véase supra párr. 59-64

236  
Le Monde Economique, cit. supra nota 9, p. 49. En relación con el pleno empleo nótese que Air France empleaba en el 1-1-1963 a 31.400 personas.

He aquí un nuevo objetivo, el pleno empleo. Parece contradictorio si se considera que la nacionalización tiene como efectos entre otros, ahorrar costes reduciendo servicios y personal que serían necesitados si existiera una competencia entre empresas privadas en un mercado libre.

#### POLITICA DE SUBVENCIONES

107. Ya en 1920 escribió un autor francés: "No es necesario decir que el Estado debe y tiene que ayudar a la industria de la aviación. El dejarla a sus propios recursos implicaría ceder nuestros espacio aéreo nacional a rivales más avisados"<sup>237</sup>. Desde el comienzo las subvenciones implicaron un control gubernamental pero este se hizo necesario además por razones políticas.

108. La regulación de las concesiones de subvenciones a la navegación aérea data de 1919. El Decreto de autorizaciones de 1935 no trató la materia de un modo debido de suerte que en 1939 la política de subvenciones fué objeto de abusos considerables<sup>238</sup>. Las compañías aéreas recibían subvenciones por km. volado. Además las aeronaves eran compradas a mitad de su precio de coste. Las subvenciones llegaron a alcanzar el 75% de los ingresos de Air France, Air Bleu, y Air Afrique<sup>239</sup>.

109. El hecho de que las compañías aéreas privadas no subvencionadas sobrevivieran hizo al Gobierno aprender una lección. Los privilegios de Air France fueron reducidos en materia de sub-

237

Hirschaner, L., op.cit.supra nota 110, p. 216.

238

Vid. L. Nolier Adolphe, L'AVIATION MARCHANDE, 17-26 (1939): "Las compañías aéreas están siendo subvencionadas en un 75% de sus ingresos y esto a fondo perdido... Por medio de administraciones comunes para compañías aéreas y otras industrias las subvenciones son utilizadas para fines no genuinos en beneficio de empresas que no son precisamente compañías aéreas". Vid. también Carvalho, op.cit.supra nota 6, p. 90.

239

Rodiere da una cifra menor (op.cit.supra nota 75, p. 233). Puede ser que Nolier Adolphe tomara en cuenta subvenciones indirectas.

venciones. El sistema "forfetaire" -subvenciones por km. volado-  
en vigor hasta 1940, no tenaba en cuenta los resultados de la  
explotación de las compañías aéreas. Fué sustituido en 1946 por  
un sistema de "recette kilometrique brutes"<sup>240</sup> según el cual las  
subvenciones no se concedían sino hasta tanto se conseguía un  
número determinado de kms. volados. Air France tendría que pedir  
subvenciones para cada ruta volada y su petición tendría que ser  
examinada por el Consejo de Estado. No se hicieron esperar buenos  
resultados: las subvenciones cayeron de un 25% del total de sus  
ingresos en 1946 a un 5% en 1953<sup>241</sup>. Por vez primera se pensó en  
la posibilidad de la auto-suficiencia. Entusiasmado, el Gobierno  
cesó de dar subvenciones directas sustituyéndolas por una garan-  
tia estatal del 5% de interés de las acciones privadas, a fin de  
fomentar la inversión privada en el capital social de la compañía<sup>242</sup>  
introduciendo además un nuevo régimen en 1953<sup>243</sup> por el que Air  
France solamente sería subvencionada por aquellos servicios soli-  
citados por parte del Gobierno. El Decreto de coordinación de  
1954<sup>244</sup> admitía una concurrencia controlada en las rutas voladas  
por Air France -excepto en las del Atlántico- para probar la ad-  
ministración y sólida financiación de la compañía nacional. Otro  
paso se dió en el Código Aéreo de 1955<sup>245</sup> que prohibía dar sub-

240

Véase Du Crest, "L'Etat et les Compagnies de navigation aeriennne"  
Tesis, pp. 123-124 (IASL, McGill Univ., Montreal, 1960).

241

Id., p. 125; Gourrier, "Le Nouveau Statut d'Air France", 16 RGA  
357 (1953); Walker, cit. supra nota 73, p.144; Preamb. Decr.1953.

242

Decreto de 30 de septiembre de 1953, art. 4.

243

Id., art. 2, 7 RFDA 420 (1953).

244

Arrete M. de 5/X/1955, complementando el Decreto de 1954.

245

El art. 137 del Código Aéreo de 1955 lee: "No se dará ninguna  
subvención por las líneas explotadas en competencia con otras  
compañías francesas de transporte aéreo". La legalidad de este  
artículo ha sido criticada pues el Código Aéreo debió ser una  
mera recopilación, y este artículo añade algo nuevo a la legis-  
lación vigente. Vid. DuCrest, op.cit. supra nota 240, p. 130 y  
Cartou, L., "La Codification des Textes Legislatives de l'Aviation  
Civile et Commerciale", 10 RFDA 253-255 (1956). La ley de 3 de  
abril de 1958 "legalizó" el Código.

venciones a Air France en aquellas rutas en las que existiera competencia con otras compañías francesas de transporte aéreo, a fin de forzar una competencia leal, hacer posible el conocer la productividad real de Air France y mejorar la cualidad de los servicios. Por último, el Decreto de 7 de enero de 1955 restringió las subvenciones a ciertos casos específicos, como se verá más adelante.

La configuración legal de la política de subvenciones del gobierno francés puede describirse como sigue:

110. Son cuatro los textos legales importantes al respecto: La Ley de 1948, el Decreto de 1953, un Decreto de 1955 y el Código Aéreo de 1955.

(a) El art. 12 de la Ley de 16 de junio de 1948 lee:

Teniendo en cuenta las obligaciones especulativas que se impondrán a Air France en el interés general, el Estado podrá subvencionarle.

(b) La exposición de motivos del Decreto de 1953 dice:

Parece natural abandonar el sistema de subvenciones directas para cubrir déficit (subventions d'équilibre) y sustituirlo por un régimen de contratos análogos a los realizados entre el Estado y las Empresas privadas (contrats préalable assortis de cahiers de charge). Air France será subvencionada en tanto que realice una obligación que se la haya impuesto en el interés general, por razones políticas, económicas, sociales, culturales ó de cualquier otra clase

(El art. 3 de este Decreto garantizaba un interés del 5% a los accionistas privados)

(c) El Decreto de 7 de enero de 1955 restringió estos contratos de subvenciones a ciertas obligaciones específicas impuesta a la Compañía Aéreas en interés general. Estas obligaciones fueron:

1. Operación de aeropuertos.
2. Compra de equipos a petición del gobierno y que no sería necesario para vuelos comerciales ordinarios.
3. Formación del personal para utilizar este equipo.
4. Operación de las naves compradas bajo el punto 2.
5. Servicios regulares a petición del gobierno.

(d) El Código Aéreo de 1955 prohibió las subvenciones para aquellas rutas en que Air France sufrir la competencia.

de otra compañía francesa de transporte aéreo (art. 137)

111. El descenso de las subvenciones de un 25% del total de ingresos de Air France en 1946, a un 19% en 1949, a un 16% en 1950 y a un 5% en 1953<sup>246</sup>, parece que paró aquí por algún tiempo. Se da como cifra para 1962 de "menos de un 10%"<sup>247</sup>

#### E. Papel de las Compañías Aéreas Privadas

112. La Ley de 1932 no impidió la entrada de las compañías privadas en el mercado aéreo. En todo caso, en 1940, solo existía una compañía aéreoprivada volando servicios regulares, la Aero-maritime<sup>248</sup>, en concurrencia con tres compañías aéreas de economía mixta -Air France, Air France Transatlantique y Air Bleu- y una cuarta de propiedad total del Estado, Regie Air Afrique<sup>249</sup>

113. Desde 1946 muchas compañías aéreas privadas se atrevieron a pedir autorización en condiciones precarias<sup>250</sup> para realizar actividades de transporte aéreo. Una revista francesa dá la cifra de 50 solicitantes. De ellas solo cinco permanecían en 1955, ayudadas financieramente por intereses marítimos<sup>251</sup>

114. Su situación precaria dió lugar a la creación de la

246

Véase supra 242 y texto que acompaña.

247

Carvalho, cit supra nota 6 p. 95

248

Lemoine, cit supra, nota 38, pp.305 - 306.

249

La Compañía CAF (Compagnie Aérienne Française) no realizaba servicios regulares

250

Le Monde Economique, cit supra nota 8, p.93, dá una cifra de seis compañías realizando transporte aéreo regular, añadiendo que esta cifra era un 1/10 del número de empresas que realizaban servicios no regulares; o sea 60. Du Crest dá la cifra de 26 (op. cit supra nota 240, p. 104, 134). Lemaire cuenta hasta 22 compañías privadas, reducidas a 5 en 1952 ("France. Documents L'Aviation Civile et Commerciale) Rev. ET. Pol. Soc. Econ.Fin. Enero de 1955, p.26) Quizás la confusión surja por incluir a las agencias de viaje, instituciones privadas o incluso aeroclubs que organizaran vuelos "charter" con aeronaves antiguas de la guerra pero útiles para estos servicios.

ATAF (acuerdo de cooperación entre los transportistas aéreos de la Unión Francesa) en 1950, similar a la IATA a escala nacional. Esta Organización de empresas independientes fue fomentada por intereses marítimos, que, molestos por la competencia en sus rutas a ultramar con la compañía nacional aérea, decidieron crear su propia compañía aérea e incluso con servicios regulares <sup>254</sup>.

Fueron estas empresas las que enseñaron al gobierno la viabilidad de un transporte aéreo sin subvenciones. Realmente merecían un status más honorable <sup>255</sup>, como los mismos decretos de 1953 y 1954 no pudieron dejar de reconocer. En 1951 las compañías aéreas privadas transportaban un tráfico que llevaban al 45% del total del tráfico transportado por Air France, transportando tanto tráfico éstas como aquellas en las rutas nacionales <sup>256</sup>. El otro 55% del tráfico internacional estaba cubierto de la competencia con los transportistas aéreos que realizaban servicios nacionales.

Esta proporción, había sido de un 33% en 1940 <sup>257</sup>, contra un 31%

251

Véase Serraz, Op cit supra nota 117, p. 60; Du Crest, op cit supra nota 240, pp. 104-105, 135.

252

Le Monde Economique, op cit supra nota 8, p. 122.

253

Fueron los grupos marítimos los más responsables de la creación de compañías aéreas independientes inmediatamente después de la guerra, y esto no sólo en Francia, sino también en Inglaterra (véase Carvalho, op cit supra nota 5), p. 118.

254 Véase Du Crest op cit supra nota 240 p. 137; Morand, "Le nouveau statut de la compagnie Air France" RFDA, 313 (1948)

255

Id. Du Crest p. 132.

256

Véase Bornaud, p. Presidente de la SNTA, "Essor de l'aviation marchande privée française", conferencia a la Federación Nacional Aeronáutica, nov. 6 1952, RGA, 438 (1952).

257

Transportado por cinco compañías distintas de Air France más algunas otras de menor envergadura. Fran:

- Air Bleu, 52% del Estado.
- La Régie Malgache, en Africa.
- Air Afrique, de propiedad pública.
- Air France Transatlantique.
- Aeromarine, no subvencionada.

Véase Crochet-Damais, p., "La renaissance de l'aviation commerciale en France", 9 RGA p. 442 (1946)

258  
 en 1947, 43% en 1950 y 45% en 1951. Mas tarde en 1955 las cuatro compañías sobrevivientes que realizaban servicios regulares transportaron un 1/4 del tráfico total y 1/3 del tráfico transportado por Air France.  
 259

Este éxito fué conseguido sin subvenciones y además utilizando viejos aparatos y equipos militares usados.

115. Esta ~~optimista~~ descripción no coincide con la de la situación presente. Un informe oficial en 1963 afirmaba que el tráfico aéreo era transportado por las compañías aéreas francesas en la siguiente proporción: Air France 78%, UAT, TAI y AIR INTER 17% y un 5% por el resto de las empresas (al-rededor de 20). Serraz retrató bien la situación cuando escribió:

Hay sitio para la empresa privada, si es administrada bien, sobre el suelo francés, al lado de Air France, pero no para competir con ésta. Su papel solo puede ser complementario (cursiva es nuestra)  
 262

Incluso en 1955, las cinco compañías aéreas que competían con Air France simplemente complementaban su red. La concentración de privilegios y recursos en Air France la ha convertido  
 263

258

Véase Du Crest op cit supra nota 240 p. 134; Bernard, op cit supra nota 256, p. 438.

259

Rev. Et. pol. soc. econ fin p. 26 (enero 1955)

260

Op cit supra nota 233

261

Se unieron en 1963 en la Unión des Transport Aeriens (UTA)

262

Serraz op cit supra, nota 117 p. 63

263

Eran:

1. TAI (Transports aeriens intercontinentaux), creada en 1946, con vuelos a Madagascar a Indochina
2. CCTA (Compagnie Cherifienne de transports aeriens) creada en 1953 de la Unión de Air Atlas y Air Maroc.
3. Aigle Azur, creada en 1946, en competencia con TAI en el lejano Oriente y con CCTA en el norte y este de Africa.
4. UAT (Union Aeromarine de Transports) creada ante de las guerra, con vuelos a Africa Occidental.
5. CGTA (Compagnie Generales de Transport Aerien, Air Algerie). Habia otras compañías filiales de Air France tales como Tunis Air, Aero-Tecnic, Air-Madagascar, Mercure... Vease Le Monde Economique op. cit supra nota 8 p. 122-124.

en una de las compañías aéreas mas importantes del mundo .

116. A pesar de todo, la empresaprivada ha sobrevivido la prueba aunque de un modo marginal. "Debe y puede participar en el mercado aéreo en todas las actividades que no son de interés general"<sup>265</sup>. "En todo caso, el transporte aéreo está expandiéndose de tal manera que bloquear la empresaprivada por medio de un régimen estricto de monopolio pondria en peligro su desarrollo"<sup>266</sup>. Además la empresa privada se ha mantenido en el mercado aéreo como una reserva para casos de emergencias tales como la guerra o una depresión general económica<sup>267</sup>.

Actualmente Air France y las empresas privadas se llevan bien, lo que no es de extrañar toda vez que no compiten. Las cifras en 1959 mostraban que Air France transportó el 100% del tráfico a América, 99% dentro de Europa y 94% dentro de Francia<sup>268</sup>. Sin embargo han sido las empresas privadas las que han demostrado la posibilidad de un transporte aéreo autosuficiente. De ellas tambien es el mérito de haber creado una red exhaustiva para toda demanda en cualquier sitio y en cualquier tiempo dentro de Francia.

264

En 1962 Air France voló 135 millones de kms. (5% del tráfico mundial) transportando 6'2 millones pas.km. Utilizó 156 aviones de los que 38 eran Caravelle y 22 Boeing para volar a 6 continentes y 230 ciudades.

265

Lenoine op cit supra nota 38, p. 306.

266

Id. p. 305

267

Id. p. 302. Véase tambien Serraz, op. cit supra nota 117, p.66: "La flotte aerienne des entreprises privees s'analyse de plus en plus comme la reserve des moyens de transport pouvant rapidement etre mis en ouvre pour des besoins de defense economique ou de defense tout court".

268

Carvalho, op.cit.supra, nota 6, p. 93. Concurrencia con TAI y UAT existia en la siguiente proporción:

TAI volaba al Lefano Oriente (25%), Madagascar (40%), Marruecc (86%) y Africa Occidental II (55%).

UAT volaba a Africa del Sur (100%), Africa Occidental I (49%) y Africa Central (50%).

## II. El Reino Unido.

117. En esta sección se discutirá la Administración Central aérea británica, la legislación aérea, política de transporte aéreo y papel de la empresa privada.

### A. Legislación aérea británica sobre el transporte aéreo.

118. A los abogados civilistas se nos enseña que en los países del "common law" se usa el "case law" en vez del código. Esto no es verdad en materia aérea. El tradicional principio "judge made law" tiene poca aceptación en Gran Bretaña en cuanto afecta a la aviación civil, en la que existe una riqueza de derecho positivo escrito que no tiene por qué envidiar el Código de Napoleón<sup>269</sup>.

119. La política aérea británica está más cerca de la europea que de la de los Estados Unidos. Su administración central es similar a la europea y el fenómeno de un ejecutivo excesivamente ocupado en materia no solo ejecutiva sino legislativa ha encontrado eco en las leyes británicas que delegan numerosas facultades a la Corona.<sup>270</sup>

120. La vasta legislación en el Reino Unido deriva en parte de los aspectos de seguridad del transporte aéreo y en parte de la necesidad de complementar acuerdos internacionales siendo ejemplo de esto último las leyes de 1936 y 1947 llamadas a

269

El Derecho Aéreo Británico es hoy día un mar de disposiciones y excepciones (Acts del Parlamento, Orders de la Corona y Regulations de cada Ministro) tal como la Air Navigation Order de 1960 donde se detallan las horas que la tripulación debe dormir (arts. 46 y 49) o las Air Navigation (General) Regulations de 1960 y 1964 que llegan a disponer sobre el peso máximo de cada pasajero en interés de la seguridad de vuelo (s. 3

270

"La delegación del Legislativo al Ejecutivo para legislar por Orders in Council es sintomática de nuestros tiempos", J. Moller, LAW OF CIVIL AVIATION, 49 (1936).

poner en vigor en Inglaterra los Convenios Internacionales de Roma de 1933 y de Chicago de 1944.

121. Ya en 1911, la primera Ley de Navegación apareció con el "único propósito de proteger al público contra los peligros derivados del sobrevuelo de aeronaves... El fin de la Ley de 1911 fue ampliado por la Ley de Navegación Aérea de 1913<sup>271</sup> para incluir la defensa y seguridad del territorio"<sup>272</sup>. Las leyes de 1911, 1913, 1920, 1936<sup>273</sup>, 1947, 1949 y 1960 muestran una clara política preocupada por el público en general y por la seguridad de la aeronave en particular.

La Ley de 1920<sup>274</sup> derogó las leyes anteriores de navegación aérea y facultó a Su Majestad para dictar disposiciones por Decreto (Order in Council)<sup>275</sup> en relación con el registro de aeronaves, autorización para realizar transportes, aeropuertos, condiciones de trabajo así como sobre condiciones de transporte<sup>276</sup>.

La Ley de 1936 modificó la de 1920 y amplió el campo de poderes de Su Majestad autorizándole a promulgar cualquier otra regulación complementaria a la Ley en materias de seguridad de la nave, personas y bienes transportados en ellas y otras personas y propiedades (s. 3j). Toda Order in Council sin em -

271

2 & 3 Geo. 5, c. 22.

272

Holler, op. cit. supra nota 270, p. 50.

273

Esta Ley no llegó a entrar en vigor por lo que respecta a sus disposiciones que regulaban la responsabilidad por daños a terceros en la superficie, pues el Convenio de Roma no llegó nunca a ratificarse. Véase infra párrafo 147.

274

10 & 11 Geo. 5, c. 80

275

S. 3 de la Ley de 1920

276

Que no hay que confundir con el contrato de transporte



Aviación Civil); II, establecimiento de un Consejo Asesor del Transporte Aéreo (ATAC) sustituido por la Air Transport Licensing Board (ATLB) en 1960; III, aerodromos y expropiaciones y IV responsabilidad por daños. Muchas disposiciones de la parte IV no están aún vigentes. Su Majestad fué facultado para regular el transporte aéreo por medio de disposiciones de amplio campo (s.8). Una Order ha sido promulgada bajo esta disposición en 1960.

123. La Civil Aviation (Licensing) Act de 1960 trata de la seguridad de la navegación aérea y del control del transporte aéreo. Los operadores de las aeronaves deben obtener un certificado de operador aéreo (AOC) así como una autorización de servicio aéreo (ASL). El recuerdo de repetidos accidentes con los Comet estaba aún fresco y ponía en peligro el prestigio de las manufacturas británicas de aeronaves. Además de controlar el transporte aéreo con nuevas disposiciones y de crear un nuevo procedimiento de autorizaciones, la Ley de autorizaciones de 1960 puso fin a la situación privilegiada de las Corporaciones aéreas británicas que les había otorgado la s. 24 de la Ley de las Corporaciones de 1949. Los derechos exclusivos de las Corporaciones de realizar servicios regulares en monopolio fueron abolidos, al menos teóricamente.

124. También deben citarse la Ley de las Corporaciones Aéreas de 1949, la Air Navigation Order de 1960 y tres grupos

281

S. 50 reza: "Las disposiciones de la s. 42 a la 48 de esta Ley no entrarán en vigor hasta el día en que el Ministro decida hacerlo por Order". Son disposiciones muertas toda vez que el Convenio de Roma de 1933 ha sido derogado por el Convenio de Roma de 1952.

282

Statutory Instrument 1960, n. 972, junio 7. Esta Order contiene 83 artículos y 12 anexos.

283

Las licencias del Comet I fueron retiradas en 1954.

284

Se crea BEA y BOAC, creada en 1939, se une con BSAAC (British South American Airways Corporation). La Ley de las Corporaciones de 1956 modificó en pequeños detalles la de 1949.

de Regulations (Ordenes Ministeriales) en 1960 y en 1964, una<sup>285</sup>  
sobre autorizaciones<sup>286</sup>, la segunda sobre control del tráfico aéreo<sup>287</sup>  
y la tercera sobre normas de navegación aérea.<sup>288</sup>

B. La Administración Central. El ARB y el ATLB.

125. Se ha dicho que los Gobiernos en Europa cuando no saben qué hacer crean un Ministerio. Es discutible si el Ministerio de Aviación Civil merece una autonomía ministerial o si por el contrario debería formar parte de un Ministerio más amplio de Transportes en general.<sup>289</sup> En todo caso, el sometimiento de la aviación civil a las autoridades militares en el Reino Unido es hoy día algo inconcebible.

126. Bajo la Ley de Navegación Aérea de 1911<sup>290</sup> la navegación aérea era controlada por el Home Secretary<sup>291</sup> (Ministerio del Interior) La Ley de la Constitución de las Fuerzas Aéreas de 1917<sup>292</sup> estableció el Air Council que comprendía al Secretario de Estado para el Aire, nombrado por el primer Ministro, y otros miembros. Desde 1919 el Air Council controló la aviación civil y la militar. Se sintió la necesidad de separarlas en 1936 en que la Ley de Navegación Aérea<sup>293</sup>, s. 23, transfirió las funciones del Air Council en materia de aviación civil al Secre-

285  
La jerarquía Ley-Decreto-Orden Ministerial es análoga a la de Act-Order-Regulation.

286  
Statutory Instruments 1964, n. 1116.

287  
Id., 1960, n. 1070.

288  
Id., n. 1069.

289  
La autonomía del Ministerio de Aviación Civil inglés se explica por razones extrañas al transporte aéreo como tal. Vid. supra párr. 45, nota 93 e infra párrafo 146.

290 & 2 Geo. 5, c. 4,

291  
Shawcross & Beaumont, op.cit.supra nota , pp. 105 y ss.

292  
7 & 8 Geo. 5, c. 51.

293  
26 Geo. 5 & 1 Edw. 8, c. 44. S. 25 de esta ley de 1936 califica a la Secretaría de Estado como una Corporación.

tary of State for Air. Las divergencias sobre salarios y condiciones de trabajo del personal civil serían llevadas al Tribunal Industrial. En Mayo de 1940 se creó un Ministerio de Producción de aeronaves militares por una Order in Council, además del Consejo Aéreo y del Ministerio de "Supply", de suerte que la navegación aérea era entonces controlada, directa y indirectamente, por cuatro Ministros del Gabinete. Al final de la guerra, el Ministerio de Aviación Civil fué creado por la Ley de 1945 que eliminó el Ministerio de Producción antedicho<sup>294</sup>, el cual vino a formar parte del Ministerio de Supply<sup>295</sup>. En 1953 se hicieron nuevos cambios con la Order de transferencia de funciones del Ministerio de Aviación Civil de 1953 por la que este Ministerio se convertía en un departamento del Ministerio de Transporte. El actual Ministerio de Aviación Civil fue creado de nuevo en 1959, y tomó las funciones del departamento de aviación civil del Ministerio de Transporte encomendándosele también las funciones aéreas del Ministerio de Supply<sup>296</sup>.

127. El Ministro tiene poderes legislativos, judiciales y administrativos. Puede promulgar Decretos (orders), órdenes ministeriales (regulations), y establecer una política determinada (directions), los dos últimos por medio de, o bajo, Orders in Council. La legitimidad de esta legislación puede ser objeto de litigio en los tribunales pues su ámbito de aplicación es delegado por Ley superior, pudiendo ser declarada nula por ser ultra vires<sup>297</sup>. Adminis

294

S. 54 de la Ley de 1945 dice que el Ministro es a todos los pro-  
pósitos una "corporation sole". También la s. 5 de la Ley de  
Aviación Civil de 1949

295

Shawcross & Beaumont, op. cit. supra nota 91, p. 110

296

Hampden, "The Organization of the Ministry of Transport and Civil Aviation", 33 Public Adm. 94 (1955); Jenkins, THE MINISTRY OF TRANSPORT AND CIVIL AVIATION (1959); Wood, "Britain's Aerospace Management Under One Roof", 18 Interavia 1538 (1963), vid. supra nota 93.

tratativamente, el Ministro podrá ser responsable en materia de registro de aeronave, certificación de las mismas y autorización de servicios de transporte . Puede delegar las funciones administrativas antedichas

297 vid. supra notas 88-91 y texto que acompaña:  
298

Caplan, "The Licensing of British Air Transport", J.B.L. 23, 1961; Cheng, "The Legal Regulation of Commercial Aviation in the United Kingdom", 28 The Solicitor 131 (1961); Barrowclough, "The Development of Legislation For Hovercraft", 7 J. Royal Aero. Soc. 467 (1964).

299

Cada Ley concede al Ministro unos poderes específicos:  
Bajo la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949,

el Ministro nombra los Presidentes de las Corporaciones (s.2) puede limitar sus poderes en el interés público por Order que puede ser anulada por una resolución de cualquier Cámara del Parlamento (s. 3, 5 y 6), puede dar órdenes a las corporaciones en materias de interés nacional (s. 5) así como en relación con el registro de aeronaves en los dominios de Su Majestad y explotadas por las corporaciones (s. 6), tiene que ser informado cada año financieramente (de abril a abril) por las corporaciones en relación con los servicios que estas habrán de emprender en el año así como, una estimación de sus ingresos y gastos (s.13,1); los ingresos serán utilizados por la corporación del modo como el Ministro lo indique (s.19); una declaración anual de las cuentas, viajes y trabajos aéreos ha de ser entregado al Ministro quien entregará copias del mismo a ambas Cámaras del Parlamento (S.22,1 y 5), y después de cada año se enviará también al Ministro un informe anual pudiendo aquél inspeccionar las cuentas de la corporación (s. 23). Además está el tremendo poder de exigir por Order que todo o parte de la empresa, sus propiedades y derecho de la corporación se coloquen a su disposición en tiempo de guerra o de gran emergencia nacional (s. 26,1).

Bajo la Ley de Aviación Civil de 1949,

el Ministro puede tomar medidas para desarrollar la aviación civil producir aeronaves civiles, fomentar la eficiencia seguridad e investigación de la navegación aérea (s. 1) de nuevo se le conceden poderes plenarios en casos de guerra o emergencia (s.9). Controla y puede crear aerodromos (s. 16 y 25) y de acuerdo con ello se le dan facultades para expropiar y administrar tierras (s.23).

Bajo la Ley de Aviación Civil (Autorizaciones) de 1960,

puede eximir a los operadores del ASL (Air Service License) (s. 1,3). promulgará ordenes ministeriales en que se establezcan condiciones y procedimientos de las quejas de los solicitantes, el derecho de apelación a sí mismo contra decisiones del Board, y se regulen los pagos al Board por la expedición de una ASL (s. 5,1) y puede promulgar ordenes ministeriales EN QUE SE detallen dichos procedimientos así como los de información del Board a los solicitantes, y en relación con responsabilidad civil por los costes de comparecencia para ser escuchado ante el Board por las decisiones de éste respecto a la cancelación o variación de las autorizaciones... (s. 5,2) así como en relación con cualquier otro asunto relacionado con esta Ley (s. 5,3)

Puede exonerar a los operadores de aeronaves de todas las obligaciones que les impone la Order de 1960<sup>360</sup>. Judicialmente falla las apelaciones contra las decisiones de órganos inferiores, tales como la Dirección de Seguridad de Aviación y el Consejo de Autorizaciones de Transporte Aéreo (Air Transport Licensing Board), siendo finales sus decisiones. Realiza la investigación de accidentes<sup>301</sup> y promulga disposiciones en relación con procedimientos

300

Bajo la Order de Navegación Aérea de 1960 se concede al Ministro la competencia en el Registro de Aeronaves en el Reino Unido (a. 2) y puede cancelar dicho Registro siempre que lo crea necesario o conveniente en el interés público (compárese a. 2,12 y a. 2,2,d). Más aún, puede, por Orden Ministerial, modificar las disposiciones anteriores ... cuando lo crea necesario o conveniente (a. 2,13). Expide el certificado de aeronavegabilidad y puede sustituirlo por un simple permiso (a. 5 y a. 4) dándosele además poder para dar este simple permiso incluso a aeronaves extranjeras. El Ministro puede también exonerar a los operadores de las aeronaves del AOC (Air Operators Certificate) y de cualquier otro requisito que lo imponga este Order de 1960 (a. 54 y 78). El art. 56 exige al Ministro promulgar disposiciones sobre control de tráfico aéreo. Bajo el art. 68 las aeronaves extranjeras incluso explotadas por operadores nacionales, necesitan permiso del Ministro de Aviación para volar al Reino Unido. El Ministro tiene también competencia para promulgar disposiciones inferiores relativas al vuelo de aeronaves extranjeras al Reino Unido.

301

La intervención pública comenzó en el campo de la seguridad de navegación, donde se justifica plenamente. Por lo que respecta a Inglaterra la sección 12 de la Ley de 1920 facultó al Secretario de Estado para promulgar disposiciones en materia de investigación de accidentes ocurridos en Gran Bretaña o en cualquier otro lado a las aeronaves británicas y sobre cancelación de licencias como resultado de accidentes de los que resulten que dicha cancelación fuera conveniente. Las regulaciones de Aviación Civil, Investigación de Accidentes de 1951 sustituyeron a las de 1922 para ponerlas en concordancia con el anexo 13 del Convenio de Chicago. Véase Shawcross & Beaumont, *op cit supra* nota 91, p. XIII (segundo suplemento a la segunda edición 1955). La Ley de Aviación Civil de 1949 confirma este poder del Ministro para regular la investigación de accidentes (s. 10) es el Ministro quien decidirá si se celebrará o no una investigación pública después de la investigación preliminar del Inspector General. El art. 3 A, 1 de la Order de Navegación Aérea (primera modificación) creó la Dirección de Seguridad de la Aviación. Véase Lyall, F., "The United Kingdom Regulation of the Investigation of Aircraft Accidents" (IASL, McGill Univ., Joint Research Project, n. 4, AIR-CRAFT ACCIDENT INVESTIGATION, A STUDY IN COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW, 33-62, 1964).

administrativos y de Audiencia Pública en relación con las autorizaciones expedidas por el Board.

128. Estos amplios poderes se ven aumentados por los íntimos lazos que le unen a los Consejos de las Corporaciones. La Comisión selecta sobre industrias nacionalizadas creada por el Parlamento, viendo los amplios poderes no previstos por la Ley pero de hecho ejercidos por el Ministro, llegó a preguntarse si estos no alcanzaban "un grado de control muy superior al que se preveía en las disposiciones que crearon. BEA y BOAC con la consiguiente no deseable disminución de los poderes de los Consejos de Administración de las Corporaciones y de su sentido de responsabilidad"<sup>302</sup> En efecto, debería establecerse una clara división de responsabilidades entre los Presidentes de dichos Consejos por un lado y del Ministro por el otro<sup>303</sup>. La dependencia personal de aquellos en el Ministro puede dificultar a la corporación en solicitar incluso aquello a lo que tiene derecho.<sup>304</sup>

302

---

Select Committee on Nationalised Industry (SCNI), Reports and Accounts, H.C. Paper 213, párr. 23,94 (1959).

303

Una relación excesivamente personal fué la causa de graves consecuencias entre el Presidente de las Corporaciones y el Ministro de Aviación, como dice el mismo Ministro actual, Jenkins, R., en su artículo citado supra nota 92, p. 21.

304

Por ejemplo BEA se quejaba en 1963: "La continua falta de edificios para mercancías en el aeropuerto de Heathrow está causando cada vez más molestias dado que la congestión de almacenaje en los recintos temporales provisionales de BEA tienen como resultado demoras y molestias a los consignatarios. BEA así se ha venido viendo a hacer inversiones provisionales durante los siete últimos años. Es de esperar por tanto que el Ministerio de Aviación Civil no retrase por más tiempo el anuncio de su decisión de suministrar una terminal permanente de mercancías que BEA considera de la mayor urgencia en Heathrow", BEA Report 29, 1962-63.

129. Resumiendo,

El amplio margen de poderes discrecionales que el Parlamento está dispuesto a conceder a los Ministerios del Gobierno ... es una de las peculiaridades del Derecho Administrativo Británico en materia aérea. Creo que lo que más sobresale en esta discusión sobre disposiciones de aviación civil en el Reino Unido, es el poder del Ministro de Aviación. El tiene siempre la última palabra. Todo el sistema depende de él. Puede en efecto impedir el funcionamiento de todo el sistema si así lo quiere, aunque no pueda substituirlo por otro sistema distinto. El ATLB está bajo su control. Puede derogar sus decisiones; puede rehusar adoptar sus recomendaciones; puede exonerar a todos los operadores del requisito del ASL. Puede hacer lo mismo con la AOC. Puede controlar las dos grandes corporaciones del Reino Unido directamente e indirectamente a todas las demás... Solo el Parlamento puede revocar su poder, pues los Tribunales no pueden controlarle 305/.

El hecho de que todos estos poderes se le den en detalle muestra una presunción de desconfianza contra la Administración, pues la enumeración de competencias implica que solo se dan las enumeradas en la Ley. En la práctica sin embargo los poderes del Ministro son tan amplio que disfruta de poderes discrecionales tanto o más que los Ministerios del Continente. Por otra parte, la falta de un control judicial o administrativo sobre sus poderes discrecionales hace más firme su posición <sup>306</sup> quedando como único control la posibilidad de una derrota en las elecciones generales.

130. El único medio que les queda a los individuos es demandar a la Administración cuando hayan sufrido daños ante los tribunales ordinarios. La Ley de Procedimientos de la Corona de <sup>307</sup> 1947 asimiló el sistema continental aceptando la posible respon-

305

Pratt, G.N., "The Legal Regulation of Civil Aviation in the United Kingdom", Conferencia en el IASL, McGill Univ. 10-11, 1961

306

Vid. supra párr. 45 y ss.

307

10 & 11 Geo. 6, c. 44

308

Vid. OACI Doc. LC3SC/LATC, 25/11/63, Cuestionario en relación con la responsabilidad de las agencias estatales, respuestas del Reino Unido.

sabilidad de la Corona como si fuera una persona privada con pleno estado civil. Esta responsabilidad civil se basa en el plano extracontractual (torts) aunque la Ley también cubre demandas por contratos y recuperación de propiedades. Los actuales gobiernos empresarios realizan múltiples actividades comerciales y esto ha motivado la necesidad de modificar su personalidad jurídica. Pueden ser declarados responsable la Agencia Gubernamental misma y aquellos de sus empleados que hayan causado el daño por negligencia. No existen restricciones en relación con los Tribunales en los que pueda entablarse la demanda contra la Corona o los municipios. Lo que es más, en virtud de la Sección 4ª de esta Ley de Procedimiento de la Corona en 1947, el derecho común se aplica sobre los procedimientos por o contra la Corona en materia de indemnizaciones, aun siendo varios los culpables mancomunadamente, pudiendo la Corona ser ~~co~~demandante y ~~co~~demandada por una persona física o jurídica.

La situación fué muy distinta antes de 1947: en el caso de que el Secretario de Estado violara un contrato, el único remedio era la Petición de Derecho. La norma era que aunque pudiera demandarse personalmente a un Ministro de la Corona, esto no podía hacerse al cargo oficial del mismo. La Corona como tal no respondía por los funcionarios.

La Corona puede entablar su demanda por medio de un departamento autorizado al respecto, un Ministro, o el Fiscal Público (Director of Public Prosecutions) (s. 24, 9-25, 6-29-3 y 55, 2 de la Ley de Aviación Civil de 1949 y s. 6, 1 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949) Las demandas contra la Corona se dirigirán contra el Departamento Gubernamental correspondiente (s. 2 de la Ley de Procedimientos de la Corona de 1947. Véase Shawcross & Beaumont, op. cit supra nota 91, pp. 107, 497, 498.

310

Véase Rowland y McKenzie-Kennedy V. Air Council, 2 K.B. 517 (1927)

311

Moller, op cit supra nota 270, p. 54

312 Shawcross & Beaumont op cit supra nota 91, 497-498.

## EL ARB (AGENCIA DE REGISTRO)

131. El ARB (Agencia de Registro Aéreo, Air Registration Board) fué creado bajo la Ley de Navegación Aérea de 1936.

La Sección 7 de la Ley de Aviación Civil de 1949 dice:

El Ministro puede por Orden delegar en el Organismo que esté constituido al efecto del siguiente modo:

(a) Personas substancialmente representativas de los intereses afectados en materia de aviación civil (en particular de operadores, fabricantes y aseguradores de aeronaves) y

(b) Dos personas nombradas por el Ministro, una de ellas independiente y la otra con no menos de cinco años de experiencia profesional como piloto de una aeronave civil,

tales funciones administrativas del Ministro, ... que éste especifique en el Orden, con el fin de confiar a dicho Organismo... funciones de asesoramiento... Las materias a que se refiere este artículo son el diseño fabricación y mantenimiento de aeronaves...

En realidad este Organismo ya existía pues había sido creado por la s. 2 de la Ley de 1936. La introducción de los aseguradores en esta Agencia se justificó sobre la base de que éstos "deben asegurarse razonablemente de que la prima cobrada está proporcionada con el riesgo asumido en relación con aeronaves de alto nivel de aeronavegabilidad"<sup>313</sup>

El Board está sometida a la Ley de Sociedades Anónimas<sup>314</sup> de 1929 limitándose la responsabilidad de sus miembros a 1 libra esterlina. Se compone de 18 miembros no remunerados. Su Consejo Ejecutivo se reúne una vez al mes. Además de la Central en Londres, hay 15 oficinas regionales en el Reino Unido y 8 en Ultramar. Se le llama normalmente el "Board of Control". Cualquier delegación que haga tiene que ser confirmada por el Parla

313

Véase THE AIR REGISTRATION BOARD, 5, febrero 1963 (ed. ARB)

314

Nótese su estatuto privado, como el Bureau Veritas Frances, supra p. 89.

315

Moller, op cit supra nota 270, p. 56.

316

Op. cit supra nota 91, 124 (1945).

mento<sup>315</sup>. El ARB no es competente en materia de registro de aeronave sino en el diseño, fabricación y mantenimiento de las mismas, por lo que como dicen Shawcross & Beaumont,<sup>316</sup> hubiera sido mas apropiado darle el nombre de Agencia de Control de Aeronaves.

#### EL ATLB (AGENCIA DE AUTORIZACIONES)

132. El Air Transport Licensing Board es el sucesor del Air Transport Advisory Council (ATAC) creada bajo la sección 12 de la Ley de Aviación Civil de 1949. El Consejo tenía la tarea de conceder autorizaciones a los operadores de aeronaves que quisieran realizar transporte aéreo ('). Su principal función era de estudio de iniciativas y quejas de personas individuales en relación con el Estado de las ayudas a la navegación, suministradas por las corporaciones aéreas, así como de los derechos cobrados por las mismas, además de cualquier otra cuestión que el Ministro pudiera someterle a estudio, con el fin de mejorar los servicios de transporte aéreo. La sección 12 de la Ley de 1949 ha sido derogada por la s. 1 de la Ley de Autorizaciones de 1960 que ha sustituido el Consejo por el ATLB.

El órgano de autorizaciones de transporte aéreo (ATLB) no es totalmente independiente sino más bien un organismo del Ministerio descentralizado. No es un Tribunal administrativo o judicial. Sus decisiones pueden ser apeladas ante el Ministro. Se compone de un mínimo de seis y un máximo de diez miembros (actualmente nueve) nombrados por el Ministro que puede despedirlos discrecionalmente. Ningun miembro puede tener participación en nego-

(')

De hecho antes de 1960 no se expidió ninguna autorización. Debido a que las corporaciones aéreas disfrutaban de un régimen de monopolio bajo la s. 24 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949 las empresas aéreas privadas solo podían prestar servicios regulares por medio de "associate agreements" con las corporaciones, de lo que se hablará más adelante.

cios de transporte aéreo, ni como accionistas ni de ninguna otra manera, a no ser que esta situación hubiera sido notificada previamente al Ministro y al Board.

El ATLB es competente en materia de concesión de autorizaciones a aquellos que desean realizar transporte aéreo.

### C. El sistema de autorizaciones británico.

133. El ATLB no trata de cuestiones de seguridad de la aeronave pues estas corresponden al ARB (s. 2,4 de la Ley de Autorizaciones de 1960) y al Ministerio de Aviación. El ATLB es competente en materia de concesión, denegación, suspensión, revocación y modificación de las autorizaciones (s. 2,10) y en relación con el estudio y contestación de las quejas e iniciativas hechas por particulares (s. 4 de la Ley de Autorizaciones de 1960 y s.7 de las Regulaciones de Autorizaciones de 1964).

134. El sistema de autorización tiene como fin controlar el acceso a la profesión y el derecho de realizar ciertas clases de comercios, de modo que la salud y la moral pública así como el orden y la seguridad pública, puedan alcanzar altos niveles, para regular la conducta de la industria, para conservar los recursos naturales y para controlar las materias primas escasas y las divisas" dicen los textos de Derecho Administrativo Inglés <sup>317</sup>.

135. La autorización de servicio aéreo (Air Service Licence, ASL) que concede el ATLB no debe confundirse con otros certificados exigidos por la Order de Navegación Aérea de 1960 para las aeronaves de cualquier clase -ya realicen un transporte aéreo pú <sup>318</sup>

<sup>317</sup> Griffith & Street, op cit supra nota 44, p. 183

<sup>318</sup> El a. 79,6 de la A. Navegación Order de 1960 dice: "Hay transporte público si (a) se dá o promete remuneración o recompensa (b) y, si el transporte es gratuito, éste es realizado por una empresa autorizada de transporte aéreo" la s. 10 de la Ley de Autorizaciones de 1960 entiende por recompensa cualquier forma de consideración recibida total o parcialmente por el vuelo realizado, independientemente de la persona por la cual o a la cual se haya o vaya ser dada dicha consideración.

blieo ya simplemente trabajos aéreos-, tales como el certificado de aeronavegabilidad (art. 4), el certificado de mantenimiento (art. 6), equipo y estaciones de radio, certificado de cumplimiento (art. 7,3) para certificar reparaciones o cualquier modificación de equipo), o las licencias de piloto (art. 15), ó incluso el certificado de operador aéreo (AOC), exigido por la Order de Navegación Aérea (modificada) de 1960<sup>319</sup>, para las aeronaves registradas en el Reino Unido con un peso total de 5.000 libras o más y que realicen servicios de transporte público. Estas aeronaves realizarán los vuelos de acuerdo con el AOC concedido al operador de la aeronave por el Director de la Seguridad de Navegación. Puede apelarse contra la decisión del Director ante una persona nombrada por el Lord Chancellor. Cabe una posterior apelación ante el Tribunal Supremo. El Director puede suspender variar o revocar el AOC (art. 3, A, 4) siempre que certifique su decisión en el interés de la seguridad de navegación y comunique al operador por escrito las razones de su decisión. El Ministro puede exonerar a los operadores de aeronaves<sup>320</sup> de estas disposiciones de la Order de Navegación Aérea, según los artículos 54 y 78 de la misma.

Todos estos documentos tienen más que ver con la seguridad de navegación que con el transporte aéreo. La autorización que dá el ATLB es la autorización de servicio aéreo (Air Service Licence, ASL). El ASL es un requisito indispensable<sup>321</sup> para realizar transportes aéreos que sólo se conceden a solicitantes con especiales condiciones y sujeto a condición de que con él se beneficie el desarrollo de la Aviación Civil Británica. S. 2,2 de la

319

Statutory Instruments 1960, n. 2410

320

Operador: la persona que en un momento dado administra la explotación de la aeronave, s. 10 de la C.A.(L.) Act 1960

321

Excepto en ciertos casos enumerados en la reg. 3 de la C.A. (L.) Regulation de 1964

C.A.(L.) Act de 1960 establece varios requisitos para un concesión, entre los que se encuentran el que la autorización no dé lugar a una "duplicación superflua de servicios". El ATLB puede, sujeto a apelación, revocar el ASL. También puede rechazar las solicitudes si así se lo ordena el Ministro sobre la base de que su concesión pudiera implicar negociaciones con gobiernos extranjeros sobre derechos que no sea conveniente pedir (s.2,3 de la C.A.(L.) de 1960). El Ministro puede también exonerar del ASL (s. 1,3 de la C.A.(L.) Act 1960)

136. Los grupos interesados tiene que ser escuchados antes de que el ATLB tome una decisión sobre la concesión de un ASL. Tiene derecho a ser parte en el caso:

- el solicitante
- +los que ya tienen una ASL
- los que tienen una autorización de aerodromo
- todos los transportistas de pasajeros, correo o mercancía por remuneración sean o no transportistas aéreos
- los Ministros de la Corona y los departamentos del Gobierno, excepto el Ministro de Aviación
- y cualquier otra persona que el BOARD considere conveniente escuchar (s. 10,5 Regul. 1964).

El Board tiene que dar razones de su decisión. Al conceder o modificar una autorización puede imponer condiciones <sup>322</sup> de las enumeradas en la reg. 12 de las Regulaciones de Autorizaciones de 1964. El Ministro puede nombrar un Comisario ante quien puede presentarse apelaciones contra el Board. Si el Ministro no acepta el informe del Comisario tiene que explicar sus motivos para no hacerlo (s. 14,15 de la Reg. de 1964).

137. El Board controla el mercado del transporte aéreo no sólo por medio del sistema de autorizaciones sino teniendo una autoridad y responsabilidad final en materia de tarifas <sup>323</sup>

322

Por ejemplo en relación con el peso de la carga y número de pasajeros, servicios complementarios, nacionalidad de los pasajeros, facilidades que ha de dar el poseedor de una autorización en relación con los servicios de transporte aéreo ...

El Board puede no tocar el tema de las tarifas al conceder una autorización de clase C, D y E, y, con el consentimiento del Ministro, en las de clase A y B (reg. 13 de las Regul. de 1964) Una política comercial de tarifas puede chocar contra la política de desarrollo de la aviación civil británica:

Dado que el sistema de autorizaciones protege a las compañías aéreas que realizan servicio de transporte aéreo en mayor o menor grado contra la competencia y toda vez que parece poco probable que se admita la competencia en las tarifas, el Board es de la opinión de que tienen que evitar altas tarifas calculadas solamente para enriquecer al máximo a los operadores. Esto no es debido a que el Board tenga una obligación específica por alguna disposición de proteger al usuario contra precios abusivos sino a que las tarifas pueden causar un decrecimiento del tráfico y con ello afectar adversamente el desarrollo de la aviación civil británica 324/.

Es lamentable que el derecho positivo británico no imponga al Board la obligación de considerar como un objetivo primordial de su política el interés público, imponiéndole tan solo el objetivo de mejorar el desarrollo de la aviación civil británica. Claro está que, según el Board, "no es concebible que la aviación civil británica se desarrolle con éxito en contra de la amplia corriente del interés público"<sup>325</sup> Cabe sin embargo preguntarse si el interés de la aviación civil coincide siempre con el interés público.<sup>326</sup> El Board adelanta la respuesta diciendo que

cuando dos sectores del interés público chocan entre sí uno en favor del desarrollo de la aviación civil británica y el otro no, tenemos que inclinarnos por el primero

Parece que el Board intenta hacer compatibles los intereses del público<sup>y</sup> de la aviación civil desarrollando un nuevo con-

323

La tarifa incluye no solo el precio del transporte sino las condiciones del mismo, reg. 10 Reg. 1964

324

Tercer informe de la ATLB, marzo 1963, p. 11

325

Id. p. 24

326

Id. p. 11

cepto del interés público como algo distinto del interés de la comunidad, y según el cual lo que hay que considerar es el interés del público en el caso de que éste coincida con el de la aviación civil británica.

138. El Board no tiene poderes específicos para fomentar ó restringir la competencia. Sin embargo parece que están interpretando la Ley de Autorizaciones de 1960 como si ésta debiera fomentarse, como lo demuestra el hecho de varias apelaciones al Ministro hechas por las corporaciones contra las decisiones del Board concediendo autorizaciones a competidores no sólo en ru -  
tas nacionales sino incluso internacionales <sup>327</sup>.

139. Por lo que respecta a los transportistas extranjeros los operadores de aeronaves registradas en Gran Bretaña tienen que poseer un ASL y un AOC, independientemente de la nacionalidad del operador y del lugar en que vuele la aeronave británica. El Ministro puede exigir a todos los operadores extranjeros de aeronaves no registradas en Gran Bretaña pero que vuelen a ella una ASL y una AOC, independientemente de que las aeronaves estén explotadas por sujetos británicos <sup>328</sup>.

El siguiente diagrama ha sido tomado del libro de Cheng,  
THE LAW OF INTERNATIONAL TRANSPORT <sup>329</sup> :

327

Véase mas abajo párrafo 158

328

Compárese el art. 68 de la Air Navigation Order de 1960 y las s. 1,1 y 1,4 de la Ley de Autorizaciones de 1960. En la práctica no lo ha hecho ninguna vez.

329

Pag. 192

Nación del operador	Estado del reg. del avión	Lugar de vuelo	AOC	ASL	Permiso art. 68 A.M.O. 60
U.K.	U.K.	U.K.	Si	Si	-
U.K.	U.K.	Extranjero	Si	Si	-
U.K.	Extranjero	U.K.	-	-	Si
U.K.	Extranjero	Extranjero	-	-	-
Extranjero	U.K.	U.K.	Si	Si <sup>(1)</sup>	- <sup>(1)</sup>
Extranjero	U.K.	Extranjero	Si	Si <sup>(1)</sup>	- <sup>(1)</sup>
Extranjero	Extranjero	U.K.	-	-	Si
Extranjero	Extranjero	Extranjero	-	-	-

(1) Pero se necesita permiso del Ministro para la concesión de un ASL ya que la s. 2,7 de la Ley de Autorizaciones de 1960 exige que el solicitante sea británico.

D. Política Aérea Británica.- Tradición marítima y fabricación de aeronaves.

140. Los intereses gubernamentales en la expansión de sus compañías aéreas les impulsa a veces a presionar a otros Gobiernos a nivel político alto. KLM, Pan Am, Air France <sup>330</sup> y BOAC <sup>331</sup> conocen algo de esto. "El conocido caso de los acuerdos de BOAC para admi-

330

En 1964, por primera vez en la historia del derecho aéreo, Pan American y Air France solucionaron un conflicto por medio de arbitraje. "El arbitraje entre Francia y EE.UU es ya un ejemplo claro en 'la diplomacia' aérea", dice P. Larsen, "Arbitration of the US-France Air Traffic Rights Dispute", J. Air L. & Con., 246, 1964.

331

El caso BOAC-USA en 1958 en relación con vuelos de BOAC a Tokyo sirve de ejemplo: "...se han hecho repetidas presiones desde entonces (Abril 1959) no sólo en Washington sino también en Londres, además de otros acercamientos del Embajador de su Majestad en Washington al Subsecretario de Asuntos Económicos de USA; también el Sr. N. (Ministro de Estado) ha visitado hace dos días al Embajador Américano en Londres con el fin de reiterar la preocupación del Gobierno de Su Majestad por no haber sido dado todavía el permiso..." The Times, Abril 4 1960. Véase Caplan, "Bermuda, Tokyo, and All That", Flight 661 (1959)

nistrar los asuntos de Kuwait Airways es el mejor ejemplo de los factores políticos que puedan desplazar consideraciones comerciales"<sup>332</sup>, dice Wheatcroft, y mas claramente: "la política británica tiene que dirigirse hacia ... las exigencias políticas del papel de Gran Bretaña en un mundo en evolución"<sup>333</sup>. Cheng acentua que "el significado político y económico del transporte internacional aéreo desde el punto de vista del desarrollo nacional y de la política mundial es evidente"<sup>334</sup>.

141. Se han dado las siguientes razones como justificante de la intervención pública en las actividades del transporte aéreo en Gran Brataña:<sup>335</sup>

1. Seguridad de la navegación.

2. Motivos militares. Estos exigen el control de toda la red aérea y considera además al avion civil, "como una reserva en tiempo de guerra", esta razón se ha mencionado tambien en textos franceses y americanos<sup>336</sup>, además, "el transporte civil aéreo es un mercado para las aeronaves nuevas y financia la industria de fabricación de la nave"<sup>337</sup>.

3. Símbolo de prestigio nacional.

4. Coordinación de transporte. Fué este el punto en que se baso el gobierno laborista en la Ley de Transportes de 1947.

5. La naturaleza oligopolística del transporte aéreo.

"En todas las industrias oligopolísticas hay normalmente un acuerdo contra el precio de la competencia "que dá lugar a mono

332

Wheatcroft, op cit supra nota 33, p. 26

333

Id. p.194

334

Cheng, op cit supra nota 20, p. x

335

Véase Wheatcroft, op cit supra nota 33, pp.50-56, 177.

336

Véase mas arriba párrafo 59

337

Véase informe de la Comisión de Política Aérea del Presidente Truman "Survival inthe Air Age" 99 (1948)

polios privados solo evitables convirtiéndolos en públicos. BAA Y BOAC fueron creados como corporaciones públicas por las mismas razones que la electricidad • las industrias del carbón. El capital privado no acudía con suficiencia, el transporte aéreo es un capítulo importante de la riqueza nacional, y el interés afectado no es sino el interés público <sup>338</sup> .

Estas razones no son exhaustivas. Hay otras razones mas empíricas:

- Asegurar servicios aéreos adecuados para las comunicaciones políticas y comerciales.
- Asegurar la máxima participación de las compañías aéreas británicas en el tráfico aéreo total con miras económicas y de defensa.
- Asegurar que las compañías aéreas financian la industria británica de fabricación de aeronaves.
- Coadyuvar al pleno empleo 339/

142.El pleno empleo preocupa ciertamente a los gobiernos. Las corporaciones británicas aéreas han tenido que despedir radiotelegrafistas a medida que han mejorado las comunicaciones VHF y las ayudas a la navegación. ~~BEA~~ <sup>BEA</sup> se percataba de que cuando éstos empleados fueron despedidos, no solamente se les acabaría la carrera sino que "casi seguro que no encontrarían un trabajo similar en ningún otro sitio ni dentro ni fuera de Inglaterra" <sup>340</sup> . A pesar de todo, el gobierno fomenta las nuevas técnicas y con ello el resultado indirecto del paro. La política aérea no puede evitar fines contradictorios entre sí.

143. Las contradicciones son a menudo resultado de las circunstancias, sobre todo si la política nacional no ha sido definida de un modo claro como lo muestra esta declaración de la ATLB en forma de excusa: "hacemos lo que podemos para paliar

338 Carvalho, op cit supra nota 5, p. 99

339 La íntima relación entre estos dos últimos puntos puede verse más abajo en la nota 350.

340 Informe anual de BEA, 1962-1963, p. 32

la ausencia de una política definida a seguir por el Board" 341/

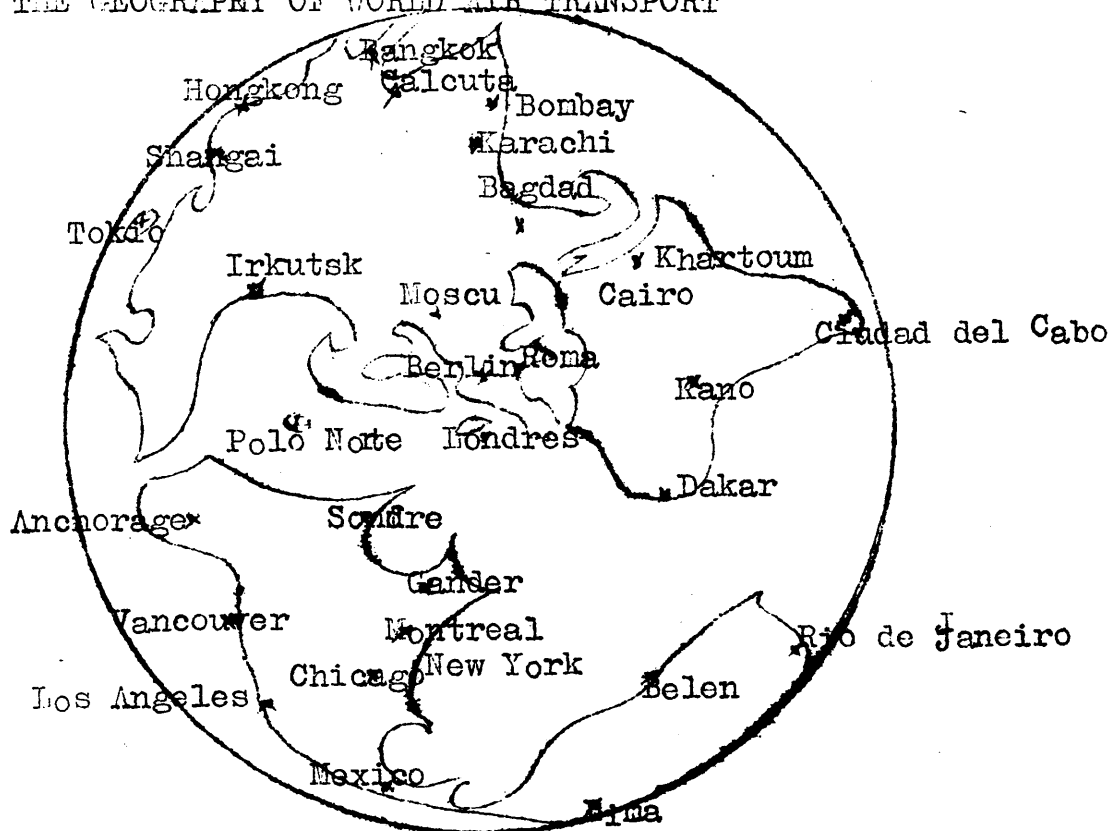
El memorandum de Inglaterra a la cuarta Asamblea de la OACI en 1950, que tenía como fin apoyar la explotación internacional de los servicios aéreos internacionales, decía:

- ... b) el transporte aéreo es un instrumento de la política nacional en todos los países cualquiera que sea su postura, de aquí que la explotación en concurrencia de los intereses nacionales no esté motivada solamente por razones comerciales. Muchos países, sin tener en cuenta el coste de las subvenciones, están preparados para mantener servicios de transporte aéreo sin justificación económica. Esto llevó a una situación en la Europa de la pre-guerra en la que el 75% del coste de muchas compañías aéreas compitiendo por el tráfico europeo descansaba sobre los hombros de los contribuyentes...
- d) la tendencia a eliminar la concurrencia en la lucha por la hegemonía conduce a una inflación artificial de la capacidad.
- e) la tendencia de todos los países de rodear su transporte aéreo internacional con una defensa protectora basada en una política restrictiva en la concesión de derechos comerciales adormece el pleno desarrollo de servicios aéreos suficientes sobre bases económicas.

En el mismo documento puede leerse que "el transporte aéreo es un instrumento de política nacional en todos los países" y que "las políticas restrictivas adormecen el desarrollo de servicios aéreos eficientes" -en un tiempo en que Gran Bretaña perseguía una política restrictiva en contraste con la política liberal de los Estados Unidos. En cuanto al punto d), uno no puede dejar de recordar aquí el nuevo avión supersónico anglo-francés de 170 plazas actualmente en construcción. Si, la imparcialidad objetiva no es propia de la política si lo debe ser del derecho.

144. Más allá de los objetivos concretos de toda política hay siempre una motivación general para tal fin. En el caso de las aisladas Islas Británicas el autor es de la opinión de que <sup>el</sup> poder aéreo británico no es sino una continuación del viejo prestigio tradicional en Alta Mar. El avión ha substituido al barco no sólo para transportar sino ~~para~~ usos militares. Ingla-

terra ha sido mucho tiempo el centro marítimo mundial; por suerte es ahora el centro geográfico mundial del hemisferio aéreo. Gran Bretaña es la cancera del tráfico entre Europa y Norte América y se situa practicamente en el centro de lo que ha sido llamado el hemisferio principal del globo en el que puede encontrarse el 9/10 de su población y el 98% de su actividad industrial. <sup>342</sup> En otras palabras, cualquier viaje desde cualquier parte del globo al lado opuesto de la Tierra pasa en linea recta por Gran Bretaña. Una mirada al mapa nos dirá que la linea recta entre Alaska y Ciudad del Cabo pasa por Cuba. Pero si miramos a la tierra como es, redonda, entonces esta línea, como cualquier otra, pasa sobre Inglaterra. Lo mismo ocurre de Tokyo a Rio de Janeiro, de Méjico a la India; nótese que un avión que vuela en linea directa desde los Angeles a Camboya pasa por el Polo Norte. Es fácil imaginar cuán ocupados estaran los aeropuertos británicos dentro de poco, cuando las rutas mundiales cubran toda la tierra con pocas escalas. El mapa que se muestra a continuación ha sido tomado del libro de Van Zant THE GEOGRAPHY OF WORLD AIR TRANSPORT (342 bis)



145. No pueden olvidarse los lazos con la Commonwealth.

La mayoría de los ingleses gustan de pensar en la Commonwealth como algo peculiarmente inglés, algo que puede retar socarronamente a la lógica continental... En 1947 la palabra "Empire" fué borrada del vocabulario oficial, aunque subsistió en la Prensa de Beaverbrook. Desde entonces la Commonwealth ha adquirido una mística y un romance por sí misma. Ha llegado a convertirse en algo así como la Monarquía, Shakespeare o el Banco de Inglaterra, con toda la reverencia que se les tiene. <sup>343/</sup>

No sólo el idioma y la colonización, sino sobre todo el comercio une a Gran Bretaña con los países de la Commonwealth. "Gran Bretaña, como nación, vive totalmente de la manufacturación, exportando los productos manufacturados que previamente se importaron como materias primas, e importando la mitad de su alimentación". <sup>344</sup>

Los países de la Commonwealth han establecido un Consejo de Transporte Aéreo de la Commonwealth, cuya primera reunión se celebró en Londres los días 9 a 13 de julio de 1945. Acordaron "una participación paralela", una suerte de pool por el que BOAC y otras compañías aéreas de la Commonwealth participan en el tráfico de rutas operadas en conjunto sobre la base del 50/50 respecto a la capacidad, y repartiendo los beneficios en proporción a la frecuencia de los servicios realizados. <sup>345</sup> Todas las aeronaves tendrían que ser del mismo tipo. <sup>346</sup> Los acuerdos de la Commonwealth no se han publicado.

El rodear el mundo con redes aéreas británicas es algo que se da por supuesto. El anexo II de la C.A.(L.) Act de 1960 define las Areas de Servicios: el Area I incluye servicios entre

342(bis)

Pag. 4. Véase también Cheng, op.cit.supra nota 20, pp. 1-2. Billyou, AIR LAW, 456 (1963).

343

Mahotiere, S.R. de la, THE COMMON MARKET, 78-79 (1962)

344

Id., p. 82

345

Cheng, op.cit.supra nota 20, p. 267

lugares situados dentro del Reino Unido, el Area II comprende hasta el Benelux, Norte de Francia y Alemania, el Area III alcanza hasta Marruecos, etc. El Area VI, la última, se extiende "fuera de los círculos anteriores"

146. La aviación civil británica persigue una política de defensa de la industria de fabricación de aeronaves británicas. El Gobierno intenta encontrar un mercado para las <sup>mil</sup> facturas militares a fin de hacerlas autosuficientes. La tremenda carga de los gastos de defensa se ven así reducidos mediante el fomento de aventuras con las aeronaves civiles. Es interesante saber que de todo el personal que trabaja en la industria de la aviación, el 75% está empleado en la industria de fabricación de aeronaves, el 14% en departamentos gubernamentales y solo un 12% en las compañías aéreas

"Si alguien duda todavía de que son las presiones del gobierno y de la industria de fabricación de aeronaves las que están detrás de la promoción de las nuevas aeronaves civiles, que se percate de la notable falta de entusiasmo que muestran las compañías aéreas por el desarrollo del avión supersónico que está a punto de echárselas encima"<sup>347</sup>. Esto ataca los intereses comerciales de las compañías aéreas que tienen que perder grandes cantidades de beneficios sacando del negocio aeronaves antes de ser amortizadas. Desde luego "una sustitución menos frecuente de aeronaves de transporte por otras nuevas

346

Véase Ivor Thomas (Secretario del Parlamento, Ministro de Aviación Civil), "Civil Aviation: International Questions Outstanding", 25 Int Aff 56-61 (1949)

347

Wheatcroft, op cit supra nota 33, p. 51

de diseño mas avanzado ayudaría mas que estorbaría el progreso económico de las compañías aéreas"<sup>348</sup>. Por ejemplo, en 1962 la contabilidad de BOAC registraba una pérdida de 95 millones de libras, con una repercusión política ruidosa. La razón principal de esta pérdida fué el coste de ~~de~~ depreciación por falta de amortización. Fué el resultado de las aventuras de las industrias de fabricación de aeronaves con el Comet en 1954, el Britannia en 1957 y el VC 10 en 1963<sup>349</sup>. El dilema es: o BOAC vuela sobre bases comerciales... la industria de aeronaves británicas sufre dado que no existen rutas comerciales suficientes para soportar la producción de aeronaves sin deficits, o se dá prioridad a la industria de aeronaves y entonces BOAC tendrá que volar rutas antieconómicas por la sola razón de tener que comprar aeronaves en número tal que justifique la producción nacional de las mismas. El dilema así de claro fue planteado por Guthrie, Presidente de BOAC desde noviembre de 1963<sup>350</sup>. Los pedidos de BOAC a la industria de aeronaves son excesivos para la corporación e insuficientes para las industrias de aeronaves. En América hay suficientes compañías aéreas como para reducir el problema tanto de éstas como de las industrias de fabricación de aeronaves. En esta lucha ~~alguien~~ tiene que ceder. Ha sido BOAC. Sir Gerard d'Erlanger, Presidente

348

Ibid., citando a Lord Douglas del Journal of the Institution of Production Engineers, junio 1959.

349

Jenkins, op cit supra nota 92 p. 21 (julio 12, 1964)

350

Id. p. 17 (19 julio 1964). Después de ser nombrado Ministro del Aire, Roy-Jenkins ha sido obstaculizado en su política de comercialización de BOAC y de cancelación de pedidos a las industrias de aeronaves sin justificación económica. El gobierno laborista de 1964 ha intentado anular el contrato con Francia para la construcción del supersónico. El Presidente De Gaulle amenazó contraer el Reino Unido ante los Tribunales Internacionales. Se han cancelado dos proyectos de las manufacturas de aeronaves: el P-1154, caza supersónico de despliegue vertical y el HS-681 de transporte y de despegue rápido. El 4 de febrero de 1965 las industrias amenazaron al gobierno con despedir 14.000 trabajadores por causa de la cancelación. Véase el periódico Montreal Star de 4 de febrero de 1965, p.1.

de BOAC declaró en 1956: "nunca he creído que el trabajo de la corporación consistiera en ganar dinero. La corporación estaba allí para financiar la industria de aeronaves británicas y para expandir sus redes por todo el mundo. Mi única dificultad estribaba en hacer esto sin dejar que el personal de la corporación llegara a creer que el dinero no importaba"<sup>351</sup>.

147. En este último apartado conviene considerar el sistema de seguro obligatorio vigente en Gran Bretaña.

La parte III de la A.N.Act de 1936 tenía como fin el poner en vigor las disposiciones del Convenio de Roma cuando, y en el caso de que, se ratificara este Convenio por el Reino Unido. El Convenio no ha sido ratificado todavía y es poco probable que lo sea nunca, de suerte que las disposiciones de la C.A.Act de 1949 que reproducen la parte III de la Ley de 1936 es probable que no entren nunca en vigor 352/.

Las disposiciones de la Ley de 1949 son:

- la s. 42, que establece una limitación de la responsabilidad por daños en la superficie, de carácter objetivo, en proporción con el peso de la aeronave excepto en caso de dolo.
- la s. 43, que exige seguro obligatorio por daños a terceros
- la s. 44, que provee que no será permitido ningún vuelo sin la posesión de un certificado del seguro.
- la s. 48, que faculta al Ministro para poner en vigor las anteriores disposiciones por medio de un Order que aún no ha sido promulgado.

¿Han perdido vigor estas disposiciones por el hecho de que el Convenio de Roma de 1933 haya sido derogado por el de 1952? Para empezar no se dice que sea necesario ratificar el Convenio de Roma como requisito previo para que el Ministro promulgue la Order. Las ss. 42-48 de la Ley de 1949 no entrarán en vigor hasta tanto no lo decida el Ministro por Order, es lo único que dice la s. 48 de la Ley de 1949. Aunque es verdad que el Minis-

351

<sup>351</sup> Id. p. 21, julio 12 1964.

352

<sup>352</sup> Shawcross & Beaumont, op cit supra 91, p. 552.

tro no promulgará tal Order si el gobierno no acepta los principios del Convenio de Roma, sin embargo el Gobierno Británico puede perfectamente decidir promulgarla sin ~~retificar~~ previamente el Convenio de Roma .

Las Leyes del Tráfico por Carretera aceptaron el sistema ya en 1930-1936. Es lamentable que su aplicación al Transporte Aéreo haya sido dejada a la discreción de un Ministro. El Parlamento debería revocar este Poder del Ejecutivo o forzar la promulgación de una disposición que pusiera en vigor las ss.42-48 de la Ley de 1949. Se ha argüido que hoy día sería innecesario toda vez que en la práctica todas las compañías aéreas se aseguran adecuadamente e incluso el ATLB tiene que considerar este punto bajo la s. 2,2,b de la C.A.(L.) act de 1960, al considerar la concesión de un ASI.

Sin embargo este seguro lo es de responsabilidad, no de accidente, por lo que ni la responsabilidades objetiva ni tampoco se limita a una cantidad máxima.

#### E. Las Corporaciones Aéreas-Las Independent Airways.

148. Las compañías aéreas nacionales disfrutaban de privilegios que pueden resumirse en dos palabras: monopolio y subvenciones.

Las corporaciones aéreas británicas disfrutaron del monopolio en las rutas de servicio regular hasta 1960 bajo la s.24 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949. Aún continúa un monopolio de hecho toda vez que las corporaciones Aéreas Británicas realizan el 91% de todos los servicios regulares británicos.

El tema del monopolio ha sido objeto de discusión durante mucho tiempo. Desde 1926 a 1939 el transporte interno británico

353  
McNair, LAW OF THE AIR, 99 (1953)

354

Wheatcroft, op cit supra nota 33, p. 25

nico aéreo era realizado por la Imperial Airways, una corporación subvencionada, en concurrencia con compañías privadas no subvencionadas. Como era de esperar Imperial sobrevivió en la lucha. El Mercado Europeo era primeramente explotado por la Hillman Airways, que se convirtió en la British Airways en 1935. Ambas se unieron en 1938 bajo el nombre de BOAC, por una decisión gubernamental que siguió al informe del Comité de Cadman<sup>355</sup>. Su cuerpo de directorés era nombrado por el Secretario de Estado para el Aire, que era responsable de entregar completa información al Parlamento sobre la Corporación. La Ley de Corporaciones Aéreas de 1949 reservó los servicios regulares a dos Corporaciones, BEA y BOAC, y sus asociados<sup>356</sup>. La s. 24,2 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949 definía así el servicio regular:

355

Imperial Airways, que pagaba unos dividendos del 9% con las subvenciones (véase Lissitzyn, op cit supra nota 21, p.110) no tenía contento al Gobierno ni a las Compañías Aéreas Británicas: "Nos parece que el Director de la Compañía... no ha cooperado con los departamentos gubernamentales correspondientes en la medida que debía esperarse de una compañía tan fuertemente subvencionada", informe del Comité de Investigación de Aviación Civil, 15 Cmd. 5685, p. 15 (Informe de Cadman, 1938). "Cuando la compañía se unió con la British Airways para formar la BOAC, el Ministerio del Aire participaba en su capital con 25,000 acciones de una libra preferentes mientras que las otras 1,623, 669 acciones ordinarias de una libra eran de propiedad particular... el valor nominal de la participación gubernamental no refleja adecuadamente por supuesto ni el interés ni la influencia del gobierno en los asuntos de Imperial Airways. Las acciones preferentes daban derecho, a la liquidación de la compañía y después de la redención de su capital nominal, a la mitad de las primeras 200.000 libras de sus instalaciones y a 1/4 del resto. Más aún la compañía dependía grandemente de amplias subvenciones del gobierno y 3 de sus 9 directores eran nombrados por el gobierno", carta dirigida a este autor por el Ministerio de Aviación Civil Británico con fecha 19 de marzo de 1965.

356

Segun la s. 15,3 y 38,1 eran asociados todas las compañías cuyo capital social fuera de propiedad de una Corporación Aérea por mayoría. El objetivo era facilitar la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones por la Corporación.

una serie de viajes realizados entre dos mismos lugares y que juntos constituyen un servicio sistemático de cuyos beneficios pueden aprovecharse los miembros del público.

Cuando el gobierno conservador tomó el poder, se anunció una nuevapolítica el 27 de mayo de 1942 con la mira de abrir los servicios regulares a los operadores independientes. <sup>357</sup> Limitar los privilegios de las Corporaciones, de un modo moderado :

Es política del gobierno ayudar a un sano desarrollo de la aviación civil, reducir el coste del transporte aéreo al contribuyente y dar mas oportunidades a la empresa privada para tomar parte en el desarrollo del transporte aéreo sin desequilibrar en absoluto la fuerza competitiva de nuestros servicios internacionales... las redes internacionales por tanto continuaran siendo reservadas a las Corporaciones. Las compañías independientes y las Corporaciones seran igualmente elegibles por lo que respecta al derecho de desarrollar nuevas rutas que no hayan sido reservada a las Corporaciones y a todas las nuevas clases de servicios regulares.

La s. 9 de la Ley de Autorizaciones de 1960 derogó totalmente, en teoría, los privilegios de monopolio de BEA y BOAC

149. En cuanto a las subvenciones, ya en 1924 el gobierno no concedió préstamos sin interés a la Imperial Transport Air Co. La única condición que se imponía era la utilización de aeronaves británicas <sup>358</sup>. En 1930 la aviación civil fué objeto de consideración en la política nacional. Por la Ley de Transporte Aéreo (acuerdos de subvenciones) de 1930 <sup>359</sup> el Presidente del Air Council fué autorizado a dar subvenciones y facilitar instalaciones a las personas que mantuvieran servicios regulares <sup>360</sup> para el transporte por aire de pasajeros, correos y mercancías

357

Ministerio de Aviación, Informe del Consejo Asesor de Transporte Aérea para el año acabado en Marzo 31, 1960, H.C. Paper 278 (1960)

358

Constantinoff, DROIT AERIEN FRANCAIS ET ETRANGER, 177 (1932)

359

20 & 21 Geo. 5, c. 30; Halsbury Statutes 748.

360

Moller, op.cit.supra nota 270, p. 54

Las subvenciones estaban limitadas hasta una suma de 1 millón por año, por un periodo de diez años hasta 1940. La s. 1 de la Ley de 1936 incrementó la suma a 1,5 millones y amplió el límite de tiempo hasta 1953. A su vez, el Consejo de la Compañía Aérea subvencionada era controlado por el Secretario de Estado. Aunque la Ley de 1936 derogó la Ley de 1930 no invalidó los acuerdos de subvenciones realizados bajo dicha Ley de 1930. La Ley de Navegación Aérea (disposiciones financieras) de 1938 aumento de nuevo la suma hasta 3 millones de libras. La Ley de BOAC de 1939 estableció una política que favorecía a la Corporación: desde entonces en adelante las subvenciones se verían reducidas a 100.000 libras y limitadas hasta 1943 mientras que BOAC podría recibir subvenciones hasta 1.953<sup>361</sup> por una cantidad máxima de 4 millones de libras (s. 6 y 29). Se evitó el término subvención sustituyéndolo por el de "grant" (donación). La relación entre los privilegios de subvenciones y el control gubernamental sobre la Corporación no pudo expresarse mas claramente que en la s. 6 de la Ley de BOAC de 1939:

En tanto que el Secretario de Estado tenga poder de hacer donaciones a la Corporación bajo esta Ley... la Corporación (BOAC) no emprenderá ningún servicio de transporte aéreo a ultramar, ni efectuará ninguna modificación en sus servicios de transporte aéreo, ni realizará ninguna actividad, si no es con la aprobación del Secretario de Estado.

Los deficits de BOAC mereceran estudio aparte más tarde. En cuanto a BEA en 1963 tuvieron una pérdida neta de 265.301 libras<sup>362</sup>. Esta cifra no refleja la verdadera situación

361

Shawcross & Beaumont, *op cit supra* nota 91, p. 330 (edic. 1951) y pp. 122 - 123 (ed. 1945)

362

Informe anual 1962-1963, p.11

de BEA, pues en ella se incluye una pérdida de 333.164 £ en que incurrió por servicios sociales realizados en las Islas y Altas Tierras de Escocia. Los ingresos de BEA llegaron casi a los 3 millones £ representando un dividendo del 4,7% del capital. El índice medio de los intereses es 5,2%. La diferencia constituye la pérdida.

La exención de impuestos está expresamente prohibida por la s. 7 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949. Pero esto no significa que la política de subvenciones británicas rechaze las subvenciones indirectas de todo tipo. BEA y BOAC dejaron de percibir subvenciones directas en 1955. Las actuales subvenciones las reciben indirectamente, como es el caso actual con BOAC cuyo deficit acumulado de mas de 90 millones £ ha sido borrado con tablenente en su libro de pérdidas y ganancias.

La s. 38 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949 (la s. 13,5 es irrelevante en esta discusión) expresa claramente que las subvenciones han de ser consideradas como ingresos (revenue) de las Corporaciones. De este modo, siendo las subvenciones un capitulo de sus ingresos, algo ganado, dicho pago no se considera como ayuda financiera sino como contraprestación a los servicios prestados por la Corporación.

363

Los servicios no comerciales realizados por razones políticas son imputables al gobierno por lo que es éste el que debe cargar con sus gastos y responsabilidad, dice Wheatcroft op cit supra nota 3 p. 28. El Ministro de Aviación escribió en 1964 una carta al Presidente de BOAC, con fecha 1 de enero, (Informe anual de BOAC, 1963-64, pp. 53-54) en los siguientes términos: "la selección de aeronaves a comprar debe ser hecha a juicio de la corporación. Las Corporaciones han tenido como sistema comprar aeronaves británicas y espero que continuen haciéndolo. Puede haber sin embargo ocasiones en que sea inevitable elegir una aeronave extranjera... es claro desde hace tiempo se ha considerado como un deber de las corporaciones el conseguir la autosuficiencia en la mayor medida posible".

142

150. Siendo esta la situación ¿puede decirse que las corporaciones no disfruten hoy de privilegios?. A pesar de la política abierta de la Ley de Autorizaciones de 1960, el monopolio legal establecido por la Ley de las Corporaciones Aéreas de 1949 ha sido sustituida por un monopolio de hecho (recuérdese que el 91% de los servicios regulares son realizados por las Corporaciones). A pesar de que las Corporaciones no reciben hoy subvenciones directas sigue fluyendo dinero del Tesoro para ayudar financieramente las Corporaciones. El actual Ministro ha recomendado a BOAC operar sobre bases puramente comerciales. El tiempo dirá lo que esto significa.

151. Las Corporaciones Aéreas Británicas son 100% propiedad del gobierno <sup>365</sup>. Aunque pueden recibir préstamos y emitir acciones con el consentimiento del Ministro y del Tesoro <sup>366</sup> de hecho los préstamos se reciben del Tesoro mismo. Si el público pudiera participar en el capital de las Corporaciones, lo haría con obligaciones, se imagina uno, si las Corporaciones han de continuar siendo de total propiedad del Estado, de suerte que los individuos no pudieran tener acceso en la Administración de las Corporaciones.

152. Las Corporaciones Aéreas se definen así mismas como "Corporaciones de propiedad nacional responsables ante el público británico a través del Parlamento" <sup>367</sup>. Las Corporaciones son sin duda establecimientos públicos (public authorities, según la Limitation Act.) de suerte que los particulares pueden entablar ac-

365

"Una Corporación pública de política no lucrativa creada por Ley ofrece más posibilidades para el desarrollo de la aviación civil británica de lo que podría una sociedad anónima que debería preocuparse de cuidar los intereses de los accionistas", Debates parlamentarios, Lords H. cxiv 737, Marqués de Zetland Agosto 2 de 1939.

366

S. 8 y 9 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949.

367

Informe Anual de BEA 1962-63, p. 48.

143  
368  
ciones contra ellas en el plazo límite de tan solo un año a partir de la fecha de la causa que motivó la acción. Las Corporaciones realizan el transporte aéreo "en cumplimiento y ejecución de un acto del Parlamento y de un deber público". No hace falta decir que el Convenio de Varsovia que establece un plazo límite de dos años debería ser de aplicación en el supuesto de transporte internacional, incluso en el caso en que el demandante sea inglés, pues de otro modo el plazo de un año resultaría discriminatorio. En cuanto a si son organismos públicos legalmente constituidos según el sentido del Protocolo adicional del Convenio de Varsovia -según el cual las altas partes contratantes se reservan el derecho de declarar, en el momento de la ratificación o adhesión al Convenio, que éste "no se aplica al transporte internacional aéreo realizado directamente por el Estado"- es verdad que son Organismos públicos pero, teniendo una personalidad independiente, no son Organismos administrativos, de suerte que no pueda decirse que el Estado Británico realice directamente transporte internacional.

153. El Gobierno Laborista nacionalizó el transporte aéreo civil en 1946. Sin embargo fué un Gobierno conservador <sup>369</sup> que ~~el~~ nacionalizó BOAC promulgando la Ley de BOAC en 1939. La Ley de Corporaciones Aéreas de 1946 creó BEA y BSAA. En 1949 BSAA se unió con BOAC.

Se han oído a menudo sugerencias sobre la unión de BEA y BOAC. La unión de ambas se discutió en 1962 con las protestas

368

Véase la Limitation Act de 1939 (13 Halsbury Statutes, 2ª ed. 1180) s. 21. Véase también Shawcross & Beaumont, supra nota 91, pp. 148, 300, 348, 396; McNair, op cit supra nota 353; pp. 201-203. Véase Littlewood v. Wimpey & Co., Ltd. y BOAC, 1 W.L.R. 426 (1953)

369

BOAC fué el resultado de la unión de Imperial Airways y British Airways (anteriormente Hillman Airways).

370 Jenkins, op cit supra nota 92, p. 17 (julio 19 de 1964)

244

de BEA <sup>370</sup>. "La separación de las dos compañías aéreas estatales ha tenido hasta ahora efectos beneficiosos para la Aviación Civil Británica... la experiencia de los quince años pasados parece haber justificado la decisión que se tomó en 1946... pero las nuevas condiciones creadas por la revolución del jet, pueden requerir un nuevo examen de los argumentos en pro y en contra de dicha unión" <sup>371</sup>.

#### BEA

154. British Airways Corporation ha funcionado bien desde 1954 en adelante, excepto en el periodo 1961-63 en que se introdujeron los servicios del Vanguard y del Comet 4B. En 1963-64 volvió a la normalidad. BEA ha mantenido a lo largo de ~~los~~ 19 años de su existencia un alto grado de estabilidad en su estructura administrativa. Gran parte de su personal ha trabajado con BEA desde su creación en 1946. Mas de 2.300 empleados lo son ya por mas de 15 años. En este plazo ha construido una compañía aérea que ha multiplicado por 11 el tráfico transportado <sup>372</sup> un aumento muy superior al medio. Ha conseguido una reputación en operaciones de corto recorrido, prestando sus servicios principalmente en Europa. BEA amenaza con abandonar sus servicios sociales a las Islas y Altas Tierras de Escocia si el ATLB concede autorizaciones a operadores que compiten con ella <sup>373</sup>. Dado que a BOAC no le ha ido también, BEA reacciona en contra de una posible unión con BOAC. Lo que es más, BEA está dispuesta a rechazar toda sugerencia de unión a la Air Union europea, incluso en la hipótesis de que Gran Bretaña ingresara en el Mercado Común. <sup>374</sup>

<sup>371</sup> Wheatcroft op cit supra nota 33, p. 29

<sup>372</sup> Informe anual de BEA 1962-63 pp. 50-51

<sup>373</sup> Id. p. 50

<sup>374</sup> Id. p. 54

No puede tomarse muy en serio esta hipótesis toda vez que la entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común implicaría la necesidad de aceptación por parte de BEA de las decisiones tomadas por la Air Union sobre una base mayoritaria.<sup>375</sup>

Por último, la compleja red de asociados de BEA es:

- BEA Helicopters Limited (partic. de BEA, 100%)
- BEA Staff Housing Ass'n Ltd. (Ca sin capital social)
- Aer Lingus Teoranta (BEA 2,7%)
- Airport Catering Services Ltd. (35%)
- Cambrian Airways Ltd. (33%)
- College of Air Training (pilotos)
- Cyprus Airways Ltd. (23%)
- Gibraltar Airways Ltd. (49%)
- International Aeradio Ltd. (33%)
- Malta Airways Co. Ltd. (34%)
- Societe Intern. de Telec. Aeron. (SITA) (8%)<sup>376</sup>

La compañía aerea griega Olympic Airways participa de la flota de BEA.

Como BEA actualmente consiguen beneficios, se encuentra en una posición en que se hace posible su comercialización. De acuerdo con ello, BEA ha empezado a sufrir la competencia en sus rutas por parte de compañías aéreas privadas a las que el ATLB ha dado autorización.

#### BOAC

155. British Overseas Airways Corporation ha realizado inversiones en varias compañías subsidiarias y asociadas en el Oriente Medio y en las Indias Occidentales. La naturaleza de estas inversiones fué comercial solo parcialmente. Una se hizo a requerimiento expreso del gobierno. La retirada de estos fondos ha resultado cara. Le costó 4'5 millones £ en 1961-62<sup>377</sup>.

375

Véase más abajo parr. 249.

376

Informe anual de BEA 1963-64 p. 57

377

Véase Jenkins op cit supra nota 92 p. 21.

En 1962 ademas de una pérdida de 32 millones £ en amortizaciones, su deficit alcanzó a 5 millones £, con una capacidad de carga del 49,6% cuando el minimo calculado para cubrir costes en 1962 era el 61,2%<sup>378</sup>, mientras que en ese mismo año la PAN AM consiguió el indice 59,3%, TWA el 55,1%, Air France el 54,9% y KLM el 50,1%. Esto ocurrió porque a) hubo un movimiento de diversión del tráfico norteamericano de Inglaterra al Continente Europeo, b) la creación de Estados independientes en Africa destruyó la posición monopolística de BOAC en muchas de sus rutas, y c) BOAC intentó expandir sus redes con demasiada prisa. Todos los años habia venido aumentando su capacidad adicional. Aunque estas cifras no coinciden en diversos textos<sup>379</sup>, la diferencia no disminuye la gravedad de su situación. Como resultado de ésto el Gobierno ha creído necesario "reafirmar que la Corporación debe operar como una empresa comercial"<sup>380</sup> " .

En realidad el Libro Blanco de 1963 exigiendo la comercialización de las Corporaciones Aéreas no fué sino una confirmación del informe redactado por el Comité selecto de industrias nacionalizadas en 1959.

156. Una comercialización completa en la política de las Compañías Aéreas es todavia imposible. "Sus actividades comercia

378

Estudio de la EARB, cit supra nota 8 p. 54

379

Wheatcroft, op cit supra nota 33 p. 117. Según este autor BOAC perdió 16,5 millones £ en 1961-62 y 11,3 millones £ en 1962-63, con una capacidad de carga del 46%, mas 33 millones de £ por amortización, haciendo un total de 80 millones £ que dió lugar a dimisiones del personal y una tormenta política.

380

Libro Blanco "The Financial Problem of the British Overseas Airways Corporations" H.C: 5 (1963) CMD. 1337. Véase tambien carta del Ministro a BOAC, fecha 1 de enero de 1964, informe anual de BOAC 1963-64 pp. 5354.

les pueden tener un impacto en cuestiones de política nacional o pueden tener implicaciones que preocupen al Gobierno en el campo de las relaciones internacionales"<sup>381</sup>. De acuerdo con esto el Ministerio Británico de Aviación Civil es de la opinion de que a pesar de que las Corporaciones Aéreas tienen que operar sobre bases comerciales, los siguientes puntos deben sin embargo considerarse como de competencia del Gobierno por lo que sobre ellos han de imponerse una previa aprobación y un estricto control del Ministerio:

- gastos importantes (puesto que las Corporaciones Aéreas tiene que pedir préstamos para hacerles frente, y tales préstamos necesita el consentimiento gubernamental)

- compra de aeronaves (toda vez que el Gobierno Británico ha declarado expresamente el que las Corporaciones Aéreas deben comprar aeronaves de fabricación nacional).

- inversiones en el capital social de compañías aéreas de ultramar (dada las implicaciones políticas y la necesidad de divisas necesarias al respecto).

- forma (no contenido) de sus cuentas anuales.

- apelaciones contra el ATLB.

- negociaciones de acuerdos bilaterales.

- tarifas,

157. Por último debe notarse que BEA Y BOAC realizan servicios en mercados diferentes por lo que no se interfieren apenas Solamente repâten servicios en 15 lugares de los 150 a los que vuelan por todo el mundo.

---

381 Informe del Comité Selecto de Industrias Nacionalizadas-BOAC, vol. 2, apéndice 20, Relación entre el Mini trosDe Aviación y las Corporaciones Aéreas- memorandum del Ministerio de Aviación p. 268 (1964)

382 Ibid

COMPANIAS AEREAS BRITANICAS INDEPENDIENTES

158. La s. 15 de la Ley de Navegación Aérea de 1949 define a las empresas independientes como toda aquella distinta de las Corporaciones Aéreas. "Las condiciones de trabajo de estas empresas independientes no seran menos favorables que las observadas por las Corporaciones". Esta cláusula coloca a los transportistas independientes en una situación adversa puesto que no reciben ninguna subvencion del Gobierno. Por otra parte se les asigna una tarea especial y marginal: simplemente complementar la red de las corporaciones convirtiéndose en asociadas de éstas<sup>383</sup>.

El resultado. ha sido, como en Francia, la especialización de esas empresas en servicios no regulares y como en Bélgica en servicios de taxis aéreos -en este caso no por medio de helicópteros sino por medio de ferrys aéreos-, así como en el transporte de tropas. Pues no solamente no disfruta de los privilegios concedido a las Corporaciones sino que ademas sufre una fuerte oposición por parte de éstas en las audiencias públicas ante el ATLB. Cunard Eagle Airways, hoy dia British Eagle Airways, consiguió obtener una autorizacion de la ATLB para operar una ruta en competencia con BOAC sobre el Atlántico. El Comisario nombrado por el Ministro ante quien se hizo la apelación por parte de BOAC aceptó la apelación sobre la base de que la concesión de la autorización resultaría en una duplicación superflua de servicios y ademas podría forzar al Gobierno extranjero concierne a solicitar un permiso análogo para sus propios transportistas. BOAC ha defendido con éxito parcial su monopolio en sus ru-

383

Para la definición de asociados véase mas arriba nota 356.

tas de ultramar<sup>384</sup> pero BEA lucha todavía contra los intentos de los transportistas independientes para operar rutas suyas en competencia<sup>385</sup>. En 1962 BEA había dejado de ser el único transportista en mucha de sus rutas nacionales así como en algunas rutas de Gran Bretaña a Europa. British Eagle y BUA (British United Airways) entre otros consiguieron autorizaciones.

159. En 1963 se realizaron muchas uniones entre los transportistas independientes. Muchos se unieron en la BUA<sup>386</sup> -en esta Compañía son prominentes las compañías marítimas<sup>387</sup> - y todos ellos se asociaron bajo la British Independent Air Transport Association que recuerda la ATAF Francesa.

En 1946 había 69 empresas privadas que se redujeron a 39 en 1948<sup>388</sup>. Permanecieron 23 en 1949 -realizando servicios en el pasillo aéreo de Berlín, lo que confirmó su valor para el transporte de militares y posible reserva en tiempo de guerra- y aún más a solamente 19 en 1963. Sus servicios eran principalmente no

384

BOAC y Cunard han creado una compañía, BOAC-Cunard Airways, asociada de BOAC, 70% de BOAC y 30% de Cunard, con una contabilidad de explotación separada, cuyas 10 aeronaves vuelan con el pabellón de BOAC. "Para el observador ajeno esto parece ser una transferencia de una parte de los fondos públicos de una industria nacionalizada a los inversionistas privados que en este caso son los accionistas de Cunard" The Economist febrero 10, 1964

385

Informe anual de BEA 1962-63, p. 25: "En el momento de la publicación del último informe anual el Ministro de Aviación no había anunciado aún su decisión sobre las apelaciones de BEA contra la concesión de licencias de servicios regulares por la ATLB a empresas independientes en muchas de las rutas de BEA. Tales decisiones, hechas públicas en septiembre de 1962, se mostraban enormemente en favor de las Compañías Aereas Privadas. Muy pocos de estos servicios han empezado a explotarse pero en la opinión de BEA estas decisiones de autorizaciones no podrán dejar de tener, si se llevan a cabo, un efecto adverso sobre la situación comercial de BEA EN LOS próximos años" (a pesar de todo el mismo año siguiente 1963-64 BEA consiguió su record en beneficios, véase BEA informe anual 1963-64). Y en la p.50 "repetimos el aviso de que las perspectivas futuras de BEA de expandir sus redes con éxito pueden ser totalmente destruidas si se continúa autorizando la duplicación de los servicios británicos tanto en rutas nacionales como internacionales."

regulares (solo un 9% del total tráfico regular era transportado por ellos en aquél año) y de este 9%, BUA realizó un 69% British Eagle un 13% y el resto el 18% restante. Las compañías marítimas fueron fomentadas por el gobierno para realizar inversiones en ellos pero "por qué ocurrió esto sin comprender realmente las intenciones del Gobierno en relación con su futuro es algo que permanecerá siempre en las sombras del misterio"<sup>389</sup>

160. En 1962 el Board concedió 6 autorizaciones a empresas independientes ~~para~~ realizar servicios irregulares en las rutas mas populares en los periodos festivos, "pues gran parte del tráfico que se le robaria a las empresas actuales no sería de los servicios regulares sino de los servicios charter"<sup>390</sup> Además de dedicarse principalmente a los servicios no regulares, las compañías aéreas independientes han tenido que reducir sus vuelos a las rutas nacionales en la mayoría de los casos. Y como el mismo Board reconoce, "desgraciadamente para la salud general de nuestra aviación civil, las pérdidas en las rutas nacionales están a la orden del día"<sup>391</sup>. Las perspectivas de la aviación privada son ciertamente deprimentes. Tendrán que continuar con sus lucrativos servicios no regulares. Lo mas sorprendente es que la misma Ley de Autorizaciones de 1960, a pesar

386

BUA fué el resultado de la unión de Airwork Ltd., Hunting-Clan Air Transport Ltd., Morton Air Services Ltd., Silver City Airways Ltd., British Helicopters Ltd., Jersey Airlines, New Zealand Strais Air Freight Express Ltd.

387

Carvalho, op.cit. supra nota 5, p. 118.

388

Véase Wyatt, M., "British Independent Aviation - Past and Future", Journ. of the Inst. of Transport, mayo de 1963.

389

Wheatcroft, op. supra nota 33, p. 36

390

Tercer Informe del ATLB, p. 7 (marzo de 1963)

391

Id., p. 12.

de su nueva política de liberalización, estrecha las posibilidades de supervivencia de estas empresas privadas como se verá a continuación:

Las cifras muestran que, antes de 1960, las compañías aéreas privadas transportaban en sus servicios no regulares tantos pasajeros como los transportados en los vuelos de verano autorizados. BUA, ~~merced~~ principalmente, mereció el crédito <sup>por</sup> del incremento de los servicios no regulares. Como ellos mismos dijeron al ATTB: "quereis turistas; nosotros os los hemos dado"<sup>392</sup>. Admitieron que estos servicios eran de carácter regular pero que debían considerarse no regulares toda vez que los pasajeros eran miembros de clubs privados por lo que dichos vuelos no caían bajo la s. 24 de la Ley de Corporaciones Aéreas de 1949 que dice: "Serán vuelos regulares ... (los que son) accesibles al público". De este modo evitaban el requisito de la autorización <sup>393</sup>. Ahora bien, la Ley de Autorizaciones de 1950 exige la autorización para todo vuelo realizado por remuneración. Al mismo tiempo que se rompe el monopolio legal, se fortalece el monopolio de hecho. Y lo que es más, con la Ley de 1960 "no se les impide a las corporaciones el utilizar las aeronaves para vuelos charter"<sup>394</sup> lo que no se les permitía antes de 1960.

161. El papel que han jugado las empresas privadas en el transporte aéreo del Reino Unido ha sido expresado así:

392

Audidncia pública (Hearing), de la ATTB, 28 de julio del 1961

393

Wheatcroft op cit supra nota 33 p. 132

394

S.C.N.I. op. cit supra nota 381, p 274

La empresa privada ha tenido que concentrarse en el desarrollo de viajes recreativos de bajo precio y ha resultado ser una importante reserva militar. Lo principal y más interesante es que la diversificación de mentalidades empresariales conducirá probablemente a un progreso más rápido en esta industria de lo que podría ocurrir en cualquier otro caso. También juegan un papel importante en la financiación de la industria de fabricación de aeronaves británicas. No puede sin embargo decirse todavía que el papel que representan sea vital para la política nacional 395/

396

Wyatt añade :

Aunque han existido y todavía hay argumentos convincentes en favor de la participación estatal no sólo hasta ahora sino que posiblemente en todo tiempo, no ha habido sin embargo un argumento convincente en contra de la empresa privada en el transporte aéreo.

En la práctica las compañías aéreas hoy día tienden a realizar acuerdos de pool para asegurar sus vuelos regulares con los futuros aviones de mayor capacidad. La política aérea británica tendrá que afrontar este hecho dada la situación actual en que el Gobierno británico quiere fomentar la comercialización de las compañías aéreas y la concurrencia en el mercado. Sin embargo no se prevén en corto plazo buenas perspectivas para que las compañías privadas compitan con eficiencia con las Corporaciones. El actual Ministro declaró en la Cámara de los Comunes el 17 de febrero de 1965:

No estoy convencido de que el interés nacional deba ser servido por más de un solo transportista británico en la misma ruta (internacional)... Mientras que ... las compañías independientes pueden continuar sin ser molestadas en sus frecuencias actuales limitadas en las líneas troncales (nacionales) no creo que sea conveniente ofrecerles nuevos horizontes de frecuencias sin restricción en corto plazo 396 bis/

395

Wheatcroft op. cit supra nota 33, p. 179

396

Op. cit supra nota 388, p. 375

396 bis

Flight, febrero 25, 1965 pp. 273, 278-279

Como resultado de esta declaración, British Eagle, ha suspendido los servicios que unían Londres y Glasgow-el último vuelo que realizó<sup>ve</sup> el 19 de febrero de 1965- que habían sido realizados desde el 1 de noviembre de 1963.

### III ESPAÑA

§=====

162. La Orden Ministerial de 10 de noviembre de 1942 declara que Iberia "ha recibido la concesión exclusiva del tráfico aéreo que es un servicio público directamente vinculado a la defensa nacional. El tráfico aéreo es controlado por el Gobierno y de él depende directamente"<sup>397</sup>. Dependencia directa del Gobierno justifica el estudio que vaos a hacer de la Administración central aérea y muestrapor sí misma el status público de la compañía aérea Iberia. Siendo el tráfico aéreo un servicio público, se sigue la necesidad del control gubernamental. La razón de la nacionalización de Iberia es clara en la Orden Ministerial: el tráfico aéreo es una materia relacionada íntimamente con la defensa nacional. Por último la naturaleza jurídica de Iberia descansa en su contrato con la Administración, una concesión que al ser exclusiva impide la competencia con las compañías aéreas privadas. Como se verá mas tarde, la Ley de Navegación Aérea de 1960 marca un punto de partida en el mismo sentido que la Ley de Autorizaciones Británicas de 1960: una nueva política rompe con la situación de monopolio de la Compañía Aérea Nacional. Sin embargo es previsible que el monopolio de hecho sustituya al monopolio legal.

397

Véase Ministerio del Aire, COLECCION LEGISLATIVA, año 1942 primer semestre, p. 153 (1949).

#### A. El Ministerio del Aire

163. "Corresponde al Ministerio del Aire entender en todo lo relativo a la navegación aérea"<sup>398</sup>. Tanto la aviación civil como la militar estan bajo su control. El art. 9 de la Ley de Navegación Aérea delega en el Ministerio del Aire la facultad de promulgar disposiciones reglamentarias que determine sus propias funciones.

164. Se le dan poderes específicos en algunos artículos de la Ley de 1960, tales como

a) El control sobre la construcción de aeronaves y equipos por medio de un permiso previo e inspección (art. 35) siendo el permiso revocable cuando la construcción no se ajuste a las condiciones en que fué autorizada;

b) La expedición del certificado de aeronavegabilidad tanto para las aeronaves civiles como militares (art. 36)

c) La concesión e inspección de los aeropuertos (art.42)

El Ministerio es tambien competente en materia de control de tráfico aéreo, telecomunicaciones, servicios meteorológicos y de ayuda a la navegación (art.149). Tambien las aeronaves privadas son controladas por el Ministerio del Aire bajo los artículos 150 y 151. Tambien está facultado para promulgar disposiciones reglamentarias y está encargado del sistema de autorizaciones (arts. 69-82).

165. Sin embargo estos amplios poderes se ven en parte reducidos por la intervención del Gobierno en su conjunto en materias de primordial importancia. Asi no es el Ministerio sino el Gabinete el que puede dar o revocar las concesiones a los solicitantes que desean realizar servicios de transportes aéreos (arts. 63 y 152). El Ministerio en estos casos ha de se-

398

---

Art. 8 de la Ley de Navegación Aérea de 1960

es tomada en Consejo de Ministros .El Ministerio puede conceder una autorización a aquellos que solicitan servicios no regulares. Los permisos para realizar servicios no regulares en rutas ya servidas por un concesionario pueden ser dados al concesionario por la Dirección General de Aviación Civil(art.72) Es tambien la D.G.A.C. la que concede permisos a las empresas autorizadas para realizar servicios no regulares en el caso de que deseen realizarlos en rutas internacionales, asi como a los transportistas extranjeros para realizar servicios no regulares a España (arts. 81 y 87).

Es sin embargo el Gabinete el facultado para revocar una concesión como sanción por infracción de las Leyes, no el Ministerio, el cual está facultado para imponer otras sanciones, facultándose incluso a la D.G.A.C. para imponer multas inferiores a 10.000 ptas.

La segunda de las cinco disposiciones finales de la Ley de 1960 exige una decisión del Gabinete para modificar los límites de responsabilidad por daños ocasionados a los pasajeros, mercancías, y terceros, establecidos en los arts.117 118 y 119.

El art. 91 exige la aprobación del Gabinete, no simplemente del Ministerio, para modificar el porcentaje de participación extranjera en el capital social de las compañías aéreas españolas (no mas del 25% segun los arts. 74 y 80).

166. El art. 82 establece que las tarifas máximas fijadas para el tráfico interior no regular no será nunca infe -

399

Se compone de todos los Ministros presididos por el Jefe del Estado.

167. Un punto dudoso es si el Ministerio (o el Gabinete) puede usar su discrecionalidad en la concesión de una autorización o si mas bien dicha autorización tiene que ser concedida siempre que el solicitante reuna el requisito establecido en el art. 74: "poseer medios económicos y técnicos suficientes y asegurar, con garantía bastante, el pago de las responsabilidades que se origine..." Se deja a la discreción de la Autoridad que concede la autorización el medir el grado de capacidad del solicitante para realizar transporte aéreo. No han sido tenidas en cuenta la posibilidad de una duplicación superflua de servicios ni, de un modo específico, el requisito dell interés general. No hay apelación contra la decisión del Ministerio o del Gabinete, por lo que el solicitante no se atreverá a realizar inversiones en material hasta tanto no se asegure de que se le va a conceder la autorización o concesion pero a su vez estas no pueden concederse hasta tanto el solicitante no demuestre tener recursos técnicos suficientes. Todas estas disposiciones, en definitiva, no establecen una política de transporte aéreo determinada que el Gobierno haya de seguir obligatoriamente.

168. Estas facultades discrecionales son inteligibles si se considera que la política aérea española está muy vinculada a la defensa nacional. España es el único país en Europa Occidental en que el Ministerio del Aire controla a la vez la Aviación Civil y la Militar. Es de notar la reciente creación de una Secretaria de Aviación Civil y del Transporte

400

La Legge de 30 de enero de 1963 separó la aviación civil del Ministerio del Aire Militar en Italia introduciéndola en el Ministerio de Transporti e dell'Aviazione Civile.

Aéreo que puede eventualmente servir de puente entre el actual Ministerio del Aire y un futuro Ministerio de Transporte, <sup>400 bis</sup> ó incluso de pivote de un posible Ministerio de Aviación Civil.

169. La Secretaria General Técnica de Aviación Civil y del Transporte Aéreo realiza una tarea de coordinación, control y dirección en materia de aviación civil. Esta tarea varía desde la adquisición de terrenos y el suministro de la infraestructura hasta la negociación de los convenios bilaterales y la determinación y ejecución de la política de transporte aéreo y de subvenciones.

El Decreto de 18 de junio de 1942 centralizó en la D.G.A.C. la dirección de la aviación deportiva. El Decreto de 22 de julio de 1948 creó el Real Aero Club de España que controla las asociaciones de aviación deportiva.

170. La política aérea nacional es objeto de regulación especial en su aspecto institucional. El Decreto de 1 de febrero de 1946 creó una comisión interministerial de política aérea internacional, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, compuesta de seis miembros: El Director General de Aviación Civil, El Director General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Exteriores, un representante del Ministerio del Aire, un representante del Ministerio de Industria y Comercio, y un Secretario sin voto, siendo su Presidente el Subsecretario de Economía Exterior y Comercio.

400 bis

En el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-67 se establece como un objetivo primario la coordinación de todos los medios de transporte, véase Resumen del Plan de D.E.S. 1964-67 (ed. Presidencia del Gobierno, Comisaria del Plan de D.E.S., 1964) p. 53

131. No sólo el legislativo ha dado amplios poderes discrecionales a la Administración Aeronáutica sino que el art.134 de la Ley de 1960 establece además que, en el caso de accidente de aviación "se efectuará bajo la dirección de las autoridades aeronáuticas a quienes corresponderá también la investigación y determinación de <sup>responsabilidades</sup>". Este artículo sólo puede ser interpretado restrictivamente pues de otro modo implicaría una interferencia con las <sup>401</sup> autoridades judiciales. El problema es hasta que punto tiene un valor vinculante y decisivo de prueba el informe de las autoridades aeronáuticas sobre el accidente de aviación, en el sentido de que la empresa de transporte aéreo - haya tomado o no todas las medidas necesarias para evitar el <sup>402</sup> daño. Como el mismo Tribunal Supremo ha admitido, es el Juez y no las autoridades aeronáuticas los que han de decidir en materia de culpabilidad, debiendo el informe de investigación de <sup>403</sup> accidentes reducirse a estudiar las causas fácticas del accidente, según la máxima da mihi facta, dabo tibi jus. Así pues el art. 134 se refiere solamente a la determinación de una responsabilidad administrativa.

El Decreto de 12 de marzo de 1948 reguló la investigación de accidentes que son también objetos del capítulo XVI de la Ley de 1960.

401

Véase de este autor, "Jurisprudencia en materia de aviación civil", Revista española de Derecho, Internacional, enero-marzo 1966

402

Véase art. 20 del Convenio de Varsovia de 1929 ratificado por España en 1930

403

Véase AIRCRAFT ACCIDENT INVESTIGATION, op. cit supra nota 188

172. También es digna de mención la Ley Procesal Penal de Navegación Aérea de 22 de diciembre de 1964 por la que se crea un Tribunal Aeronáutico.

#### RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

173. No puede hablarse de un control parlamentario de la Administración Pública en España pues las Cortes, supremo poder legislativo, es tan solo competente en materia de redacción de leyes sujetas a aprobación final por el Jefe del Estado <sup>404</sup>. Es posible un control de la Administración a posteriori, reclamando por daños contra la Administración ante Tribunales Civiles. El Consejo de Estado no es competente, como lo es en Francia, para entrar en los motivos subjetivos de los actos administrativos (detournement de pouvoir). Los Ministros no son responsables ante las Cortes sino ante el Jefe del Estado. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957 dice en sus artículos 23 y 28 que la legislación inferior que viole principios establecidos en leyes superiores es automáticamente nula, pero los Tribunales ordinarios no pueden declararla nula. El medio indirecto por lo que los Tribunales ordinarios aplican la doctrina ultra vires es evitar la aplicación de dicha legislación inferior.

El art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establece una indemnización a las personas físicas por daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. <sup>405</sup> Se admite como excepción el causado por fuerza mayor. Las acciones son interpuestas en los Tribunales Contencioso Administrativo. En el supuesto de actividades realizadas por el Estado a las cuales sea de aplicación el Derecho Privado, la reclamación por los daños contra la Administración son interpuestas ante los Tribunales Ordinarios (art. 41)

404. Véase el preámbulo y el art. 1 de la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942.

405. Véase ICAO Doc. IC/SC/LATC n. 7, 5/2/1964 REPUESTAS DE ESPAÑA A CUESTIONARIO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS AGENCIAS DE CONTROL DEL TRAFICO AEREO.

174. El primer documento importante en la historia del Derecho Aéreo Español es el Real Decreto de 25 de noviembre de 1919 que incorporó la mayoría de los principios establecidos en el Convenio de París de 1919. En aquel tiempo no podía existir un-~~a~~ idea clara sobre la necesidad de autonomía de la nueva disciplina. Así Ordenes Ministeriales y Decretos se promulgaron de acuerdo con las necesidades concretas y sin consideración de consecuencias, política uniforme y figura codificación. Lo mismo podría decirse de la Administración Central. La Aviación Civil era objeto de responsabilidad de diferentes departamentos hasta 1936, de suerte que en este período de la preguerra no puede hablarse de un modelo de organización. Ambas situaciones, la legal y la administrativa, fueron reconsideradas en 1939, después de la guerra. Se creó el Ministerio del Aire al que se confiaron todos los problemas tanto de carácter civil como militar en materia aérea. El nuevo gobierno transfirió por la Ley de 7 de julio de 1940 los establecimientos y derechos de LAPE, Líneas Aéreas Postales Españolas, a Iberia, a quien se otorgó una concesión por 20 años. Iberia era propiedad del Estado en un 51% y disfrutaria de los privilegios de monopolio y subvenciones. Su Presidente fue nombrado por el Gobierno, disfrutando del derecho de veto en las decisiones tomadas por su Consejo de Administración. También el Director de la compañías sería nombrado por el Ministerio del Aire. De los 8 miembros del Consejo 4 serían nombrados por diferentes Ministerios.

175. Tan pronto como acabó la Guerra Civil Española se estableció una comisión para codificar las disposiciones en materia de navegación aérea. Cuando la comisión acabó su trabajo

406  
y entregó a las Cortes la Ley de Bases de 1947, estaban ya vi-  
gentes mas de 250 Decretos y Ordenes Ministeriales. Desde 1947  
hasta 1960 en que se promulgó la Ley de Navegación Aérea, se  
continuaron promulgando Decretos y Ordenes Ministeriales de -  
acuerdo con las necesidades del momento.

#### LA LEY DE BASES DE 1947

407  
176. La Ley de Bases de 27 de diciembre de 1947 con-  
tiene 28 Bases. La primera confirma la aceptación del pabellón  
nacional para las aeronaves del Estado que son consideradas par-  
te del territorio español. La Base 2 concede al Ministro del  
Aire poderes para tratar en todo lo relativo a la Navegación Aé-  
rea y establece una división del territorio nacional en diferen-  
tes zonas que coincidirán con las regiones militares. El Minis-  
terio del Aire recibe competencia sobre el diseño y fabricación  
de aeronaves (Base 4, hoy art. 35 de la Ley de 1960). La Base 9  
pone en vigor una nueva política permitiendo a las empresas priva-  
das operar servicios regulares bajo un régimen de concesión y  
no regulares previa licencia ministerial. Especifica que la con-  
cesión se otorgará por concurso público a menos que se decida  
de otra manera por el Gabinete por razones de Estado. El art. 78  
de la Ley de 1960 establece sucintamente que el Ministerio tra-  
mitará las concesiones que han de ser aprobadas por Consejo de  
Ministro.

406

Aunque la Ley de 1960 se desvió en parte de los principios  
establecidos en la Ley de Bases no puede negarse a ésta su  
valor interpretativo

407

Véase Herrera y Esteban, L. LEGISLACION AERONAUTICA ESPAÑOLA  
p. 65, 1950

La Base 9 dice lacónicamente que el Estado podrá subvencionar a las compañías aéreas y muestra claramente la relación entre las subvenciones y el control gubernamental estableciendo que si la compañía aérea es subvencionada el Ministerio intervendrá en el nombramiento de sus directores. En todo caso el Ministerio del Aire ejercerá un control permanente sobre los concesionarios manteniendo el derecho de vetar sus decisiones.

#### LA LEY DE 1960

177. Sin duda es el capítulo XI de esta Ley el que mas nos interesa (del tráfico aéreo, arts. 67-91)<sup>408</sup>. En él se muestra una nueva política que revoca los privilegios de monopolio de Iberia, al menos teóricamente. Se establece el siguiente sistema de licencias:

El art. 69 concede al Ministerio del Aire el poder de otorgar concesiones o autorizaciones a quienes desean realizar transporte aéreo. Es también el Ministerio el que asegurará el cumplimiento por el concesionario o autorizado de las condiciones establecidas en la concesión o autorización (art. 70).

Las concesiones son otorgadas por el Consejo de Ministro (art. 73) para servicios regulares y por un periodo no superior a 15 años.

408

Vid. Comentarios a la Ley Española de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960, ed. Inst. Fr. de Vitoria, C.S.I.C., 1962. La Ley contiene 19 capítulos y cinco disposiciones finales. El capit. I trata de disposiciones generales, el c: II del Ministerio del Aire, el III, IV y V de la aeronave, el VI del certificado de aeronavegabilidad, el VII, VIII y IX de los aeropuertos, el X del personal de navegación aérea, el XI del tráfico aéreo, el XII del contrato de transporte, el XIII de la responsabilidad por accidentes, el XIV del seguro aéreo, el XV de los gravámenes y créditos privilegiados, el XVI de asistencia a las aeronaves, el XVII de la policía aérea, el XVIII de la aviación ligera y deportiva y el XIX de las sanciones por infracciones a las leyes y disposiciones de navegación aérea.

Las autorizaciones para servicios no regulares son concedidas por el Ministerio del Aire (art. 79) por un periodo no superior a los 10 años.

Algunos permisos especiales pueden ser dados por el Director General de Aviación Civil. Así si un concesionario (Servicios regulares) necesita ocasionalmente servir una ruta distinta de la establecida en la concesión (art. 72) o si un transportista autorizado (Servicios no regulares) necesita volar al extranjero -necesitándose en tal caso un permiso para cada vuelo- o si un transportista extranjero necesita volar ocasionalmente a España (art. 87).

178. La concesión es un contrato <sup>409</sup> mas que una licencia (arts. 70 y ss.). El capital social de la empresa concesionaria ha de ser español en sus 3/4 partes como mínimo (art. 74) por lo que las acciones han de ser nominales (art. 75) a fin de impedir que puedan caer en manos de extranjeros (Base 9 de la Ley de 1947). El art. 77 implanta una política de subvenciones en favor de los concesionarios sin someter la discreción ministerial a condición alguna en materia de subvenciones: "La explotación de los servicios regulares ~~podría~~ ser subvencionada ~~por~~ el Estado que determinará las condiciones de la subvención".

179. El requisito necesario para las autorizaciones está establecido en el art. 80: de nuevo 3/4 del capital ha de estar en acciones nominativas; el personal de navegación y los directores han de ser españoles (lo que no se exige expresamente para

409

Art. 85: El Estado español tendrá preferencia para adquirir, al término de la concesión, los bienes y derechos afectos al servicio público de transporte aéreo que pertenecieran a la Empresa concesionaria.

los concesionarios) y el solicitante tiene que poseer una capacidad y equipo técnico satisfactorio. Las autorizaciones se conceden solamente para rutas nacionales. El transportista aéreo puede obtener un permiso del Ministerio, en vez de la autorización, por un período inferior a tres meses (art. 84)

#### SISTEMA DE AUTORIZACIONES EN ESPAÑA

	Concesión	Autorización	Permiso
Ley de 1960	Arts. 69, 70, 72, 78	Arts. 69, 79-82	Arts. 72, 81
Autoridad	Gabinete	Ministerio	D.G.A.C.
Contenido	Serv. Reguls. Nales. e Inter.	Servicios no Regulares Na les., no con- currentes	1) Serv. no re guls. por con- cesionarios. 2) Vuelos al ex trjro. por au- torizados
Periodo	10-15 años	1-10 años	Ocasionales
Naturaleza	Contrato	Autorización	Permiso
Requisitos	1. 3/4 cptl. es pañol. 2. 3/4 adm. esp. 3. capas. satis. 4. acc. nominal	1. 3/4 cap. esp. 2. toda adm. esp. 3. pers. nat. vesp. 4. equip. sufic. 5. acc. nominales	1) ser conce- sionario 2) ser autori- zado.

#### C. La Ley de 1958 sobre empresas nacionales

180. La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 29 de diciembre de 1958 regula las Empresas Nacionales independientes.

Su autonomía del Estado se justifica por la necesidad de dar una flexibilidad financiera y de administración a sus actividades comerciales. Las operaciones financieras de estos organismos privados o empresas públicas no figuran en el presupuesto del Estado. Pero el hecho de que gocen de una personalidad jurídica independiente no significa realmente que sean

independientes del Estado.

Segun la Ley de 13 de marzo de 1946 los establecimientos públicos debian tener una cuenta abierta en el Banco Nacional para que sus operaciones se equilibraran mutuamente. La descentralizacion por servicio era ya un hecho como lo muestra la Ley de 1943 al reconocer una personalidad independiente en estas empresas públicas que disfrutaban de autonomia en la realización de un servicio público asignándoseles fondos para dicha actividad. La Ley de 1958 regula tres clases diferentes de establecimientos públicos:

a) Organismos autónomos, que disfrutaban de una personalidad jurídica propia pero que estan sometidos al derecho público (administrativos) siendo funcionarios sus empleados

b) Servicios administrativos sin personalidad -Fundaciones y Cajas Nacionales- no relevantes en este estudio pues su autonomia financiera se deriva de su ~~propia~~ <sup>propia</sup> naturaleza: son fondos obtenidos del público sobre base voluntaria y afectados a una actividad específica -Fundaciones para Hospitales, Beneficiencia, Enseñanza... - o fondos que han de invertirse para financiar empresas de interés nacional -Cajas Nacionales.

c) Empresas Nacionales, (établissements d'intérêt public), empresas de interés nacional, sometidas al derecho privado (mercantil) "para hacerlas más dinámicas" (art. 91). La mayoría de su capital ha de ser propiedad del Estado o de otros establecimientos públicos (art. 92). Si esta participación es superior a su 25%, sus operaciones seran sometidas al Tribunal de Cuentas, el cual juega un papel importante en relación con el control de las operaciones financieras de las empresas nacionales, lo cual sin embargo está obstruido por el hecho de que se ejerce mucho después de haberse ocasionado el daño si es que éste llegó a causarse. El Tribunal cuando lo considere

conveniente puede someter un informe al Ministro competente sobre las operaciones de esta clase de empresas, el cual habrá de ser sometido a Consejo de Ministros (compárese arts. 93,3 y 72)

La Ley de 1958 incluye a las compañías aéreas en la tercera clasificación <sup>410</sup>; de acuerdo con ello Iberia es una empresa nacional.

#### IBERIA LINEAS AEREAS DE ESPAÑA

181. Antes de 1929 había tres compañías aéreas operando servicios en España. La CETA (Compañía Española de Tráfico Aéreo) volaba hacia Africa y lo había haciendo así desde 1921; la UEA (Unión Aérea Española) volaba a Portugal desde 1925; Iberia fué creada en 1927 para servir la ruta de Madrid a Barcelona enlazando con rutas europeas en vuelos nocturnos para el transporte de correos. Las tres compañías se unieron en 1929 bajo el nombre de CLASSA (Compañía de Líneas Aéreas subvencionadas S.A.). Las subvenciones se concedían por km. volado y la compañía disfrutaba de un régimen de monopolio. La República, por Ley de 23 de septiembre de 1931 cambió su nombre por el de LAPE (Líneas Aéreas Postales Españolas) que no era como CLASSA una compañía anónima sino un establecimiento público, que se hizo miembro de la IATA en 1932. En 1934 LAPE y Air France realizaban un pool en la ruta Madrid-París. En 1936 se creó la actual Iberia (Líneas Aéreas de España). Su domicilio social se estableció en Madrid al finalizar la guerra en 1939. Por la Ley de 7 de julio de 1940 se le concedió el monopolio para los servicios regulares, se asimiló los bienes de LAPE y se le concedió una concesión por 20 años. Su capital era 51% propiedad del Estado. Del

410

Resolución de la Comisión clasificadora publicada en el B.O.E. de 8 de agosto de 1958. Iberia fué clasificada en el grupo E como Empresa Nacional de participación estatal superior al 75%

restante 49%, Luftansa recibió un 24,5% y el otro 24,5%, después de haber sido ofrecido a Ala Litoria y rechazado por ésta, fué adquirido por personas particulares. Iberia fué nacionalizada 100% por la Ley de 18 de noviembre de 1943. El Decreto de 30 de septiembre de 1944 aumentó su capital social de 12 a 90 millones de ptas. En 1962 el capital alcanzaba los 690 millones, su flota superaba las 50 aeronaves, sus rutas se expandían por Europa, Africa y América y el número de sus empleados llegaba a 5.000. Los estatutos de Iberia de 1963 que sustituyeron los de 15 de junio de 1957 declaran que Iberia es una Sociedad Anónima cuyo capital ha de ser de propiedad española en 3/4 como mínimos.

#### EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA

182. Iberia, como toda empresa de interés nacional, es controlada por el INI, una agencia gubernamental, en parte autónoma en parte dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, que funciona como un establecimiento público Holding en lo que concierne a la administración de fondos públicos invertidos en empresas nacionales. El INI fué creado por la Ley de 25 de septiembre de 1941 y se encargó de la emisión de acciones de las empresas controladas por el mismo, sometida a previa aprobación por Decreto, siendo sus acciones emitidas automáticamente garantizadas por el Estado. El art. 5 de la Ley del INI de 1947 provee que estas acciones pueden ser adquiridas por los Bancos, Cajas de Ahorros y Compañías de Seguros y Mutualidades, y que tales inversiones pueden ser consideradas como reservas legales de sus adquirentes.

183. Como ya se ha dicho la Ley de 1960 y los Estatutos de Iberia exigen que un 3/4 de su capital tiene que ser propiedad de españoles. El Decreto de 10 de agosto de 1960, promulgado 20 días después de la Ley de 1960, autorizó al INI

a emitir 100.000 obligaciones de 1000 ptas. cada una -un total de 100 millones de .pts.-, con un interés del 5% garantizado por el Estado, libres de impuestos y convertibles en acciones en 1966 de suerte que los originalmente poseedores de obligaciones puedan convertirse en accionistas con el consiguiente acceso a la administración de Iberia en 1966. Una segunda emisión de 200 millones de ptas. (200.000 obligaciones de 1.000 ptas. cada una) convertibles en acciones en 1967, fué permitida por Decreto de 17 de noviembre de 1960. El Decreto de 30 de noviembre de 1951 permitió una tercera emisión convertible en 1968, y el Decreto de 5 de julio de 1962 permitió una cuarta emisión de 150 millones de ptas. convertibles en acciones en 1969, con un interés estas últimas garantizado del 5,25%. Estas cuatro emisiones hacen un total de 650 millones de ptas. por lo que en 1969 el capital de Iberia alcanzará un mínimo de 1.340 millones de ptas. de los que un 42% y este es el punto relevante, será de propiedad particular.

184. La Orden Ministerial de 19 de abril de 1961 recuerda que las compañías financieras y de seguros pueden adquirir acciones del INI y utilizarlas como reserva obligatoria.

Los banqueros y los aseguradores aceptaran el privilegio y como las reservas legales están bloqueadas se convertirán en accionistas perpetuos. Es posible que, estando garantizado su beneficio por el Estado, no se encuentren interesados en mejorar la administración y las operaciones de la compañía aérea. Si en el futuro Iberia ha de comercializarse atrayendo inversiones privadas deseosas de beneficio y por consiguiente de una administración eficiente, tal garantía del interés de las acciones debería ser abolida. Más aún, dado que las compañías aéreas en España están obligadas a asegurarse por daños

a los pasajeros y a terceros, las compañías de seguros se verán así en la situación de aseguradores y asegurados al mismo tiempo.<sup>411</sup> Queda abierta la discusión sobre si este sistema es el mejor para asegurar que la compañía opera en el interés general más que en el interés de algunos grupos privados.

#### SEGURO OBLIGATORIO

185. Los arts. 116 y 119 de la Ley de 1960 imponen el Seguro Obligatorio de Accidentes y contra terceros, por daños a terceros, pasajeros, mercancías y equipajes.<sup>412</sup> Estas disposiciones son de aplicación tanto para los transportistas Nacionales como para los extranjeros que vuelan sobre territorio español (art. 5)<sup>413</sup>. Las empresas de transporte aéreo española no ~~están~~ están obligadas por estas disposiciones en sus vuelos sobre territorios extranjeros (art. 125). De este modo se pone en vigencia unilateralmente el seguro obligatorio contra terceros establecido por el Convenio de Roma. Nótese que las aeronaves extranjeras quedan sometidas a estas disposiciones independientemente de que aterricen o no en territorio español. Los daños en la superficie solo pueden ser causados por las aeronaves en vuelo: el mero hecho de que vuelen sobre territorio español las hace responsables por los daños en la superficie según el derecho vigente en España. Lo que es más, el daño

411

Las primas de seguros alcanzan un 5% del total de gastos de la compañía aérea (135,7 millones de ptas. de un total de 2.761,4 millones de pts.), véase informe anual de Iberia 1962

412

El art. 120 aplica totalmente el sistema de indemnización automática

413

El art. 90 lee: "Ninguna aeronave extranjera será autorizada para volar sobre territorio español sin tener garantizadas suficientemente las responsabilidades que puedan contraer por el sobrevuelo o por los contratos de transporte, con sujeción a la Ley Española"

ocasionados a los pasajeros y a las mercancías, independiente-  
mente de su nacionalidad, por aeronaves extranjeras que sobre-  
vuelan España, han de ser indemnizados haya o no culpa por -  
parte del transportista. Como la jurisdicción y Ley aplicable  
es la española, según el principio lex loci delicti, las de-  
mandas en tribunales españoles implicaran la aplicación de es-  
tas disposiciones. Por ello los transportistas extranjeros  
tiene que proveerse de un certificado de seguros que garanti-  
cen dicha indemnización a las mercancías, pasajeros y terceros  
en la superficie (art. 128). Esta obligación impuesta a las  
empresas de transporte aéreo extranjeras de asegurarse contra  
todo daño al sobrevolar territorio español ha sido la diana  
de las siguientes críticas <sup>414</sup> :

1. No haciéndose distinción en el art. 127 entre aero-  
naves civiles y militares -"ninguna aeronave extranjera..."-  
las aeronaves extranjeras de cualquier tipo están sometidas a  
este sistema. Conocidos son los privilegios de las aeronaves  
de Estado y su régimen especial que no puede ser afectado con  
tal carga.

2. Se impone un déscriminación lamentable, toda vez  
que las empresas de transporte aéreo españolas no están obli-  
gadas a asegurarse por daños a las mercancías, sino solamente  
a los pasajeros y a terceros (art. 127).

3. No es aceptable esta interferencia con un contrato  
realizado entre empresas extranjeras y pasajeros extranjeros  
aplicándoles el régimen legal vigente en España por el simple  
hecho de que sobrevuelen territorio español.

414

Véase op. cit supra nota 408, pp. 184-185.

4. La vigencia de un seguro obligatorio de accidente se justificaria si esta obligación fuese objeto del Convenio bilateral pertinente, pero no es justificación el mero vuelo sobre territorio español. Esto implica un obstáculo arbitrario al derecho de paso inocente.

5. En la práctica estas disposiciones no seran viabiles en relación con las aeronaves extranjeras que sobrevuelen España bajo la Primera Libertad.

Sujeto a estas reservas en relación con el sistema establecido en la Ley de 1960 la imposición del seguro de accidente de los pasajeros obligatorio para las compañías aéreas nacionales al volar en España y del seguro obligatorio por daños aterceros para las compañías aéreas tanto nacionales como extranjeras, es laudable y cuenta con el total apoyo de este autor q

#### ESTATUTO QUASI-PUBLICO DE LOS EMPLEADOS DE LAS COMPAÑIAS AEREAS

186. El Estatuto Jurídico de los empleados de las compañías aéreas ha venido siendo durante mucho tiempo objeto de discusión. Parece existir una opinión unánime en relación con el estatuto de los empleados de los establecimientos públicos que realizan actividades comerciales, independientemente de su configuración jurídica<sup>415</sup> privada : los directores, nombrados por Decreto, son funcionarios, mientras que los empleados bajo un contrato de trabajo no lo son. La Ley española de 1960 complica aún más el tema.

El art. 66 reza: "El Ministerio del Aire podrá asumir el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que afecten a la disciplina de vuelo, a la seguridad del tráfico aéreo o a los intereses de la defensa nacional. No hay apelación

<sup>415</sup>

Véase Waline, op cit supra nota 43 p. 84.

contra la decisión del Ministerio del Aire. No se establece ningún criterio para separar los conflictos del trabajo que afecten a la seguridad aérea de los que afectan solamente a cuestiones administrativas. Este trato excepcional del personal civil aéreo se fortalece con el párrafo 2º del art. 66 que concede el Ministerio la facultad de promulgar disposiciones para adoptar los procedimientos necesarios, en estos supuestos. El personal civil que trabaja en la Administración pública puede demandar a la Administración ante Tribunales civiles, siempre que hayan agotado la vía gubernativa. El privilegio del Ministerio del Aire fué establecido por la Orden Ministerial de 10 de noviembre de 1942<sup>416</sup>, más adelante confirmado por el Decreto de 24 de julio de 1958 en su art. 58 y hoy día ha sido incluido en la Ley de 1960. Todo esto dígase no sólo en relación con el personal del Ministerio del Aire, empleados con un contrato de trabajo, sino en relación también con los empleados de las compañías aéreas (Decreto de 17 de marzo de 1960).

#### POLITICA DE SUBVENCIONES

187. Las empresas nacionales disfrutaban tanto de subvenciones directas como indirectas. El Decreto de 26 de octubre de 1956 exonera a Iberia del pago de derechos de aduanas en la compra de equipo y reduce al 50% muchos otros impuestos. Sus préstamos están liberados de impuestos en un 95% bajo la Orden Ministerial de 26 de noviembre de 1962. El Gobierno ha garantizado un crédito del Banco Mundial a Iberia para la compra de equipo de cerca de 1.000 millones de ptas.<sup>417</sup> (más de 16 millones de dólares, siendo el capital social de Iberia de 11,5 millones de dólares, 700 millones de ptas.)

416

Véase colección Legislativa, op cit supra nota 397 p.153

417 Véase Decreto de 10 de agosto de 1960

En cuanto a las subvenciones directas, fueron consideradas necesarias ya en la Real Orden de 13 de diciembre de 1919 y consecuencias de las concesiones desde el Real Decreto de 19 de julio de 1927<sup>418</sup>. La Orden de 17 de noviembre de 1947 mantuvo una política de subvenciones por la que estas se concederían en proporción al número de kms. volados. Menos de un mes más tarde una sencilla Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1947 cambiaba esta política en un sistema de subvenciones para cubrir planamente los déficits de las compañías aéreas. Sin embargo la anterior política fué preservada en rutas especiales servidas en satisfacción de un interés particular gubernamental. Así el Decreto Ley de 14 de junio de 1962, art. 2, subvencionó las rutas africanas hasta un 33% de los ingresos obtenidos por estos servicios, necesitándose la aprobación del Gabinete para reducir esta cantidad. La ruta a las Islas Canarias está subvencionada en un 12% del total de ingresos obtenidos en la línea. La política española, como en Francia y Gran Bretaña, en materia de subvenciones parece considerarlas como un pago por servicios prestados al Estado-Cliente. Así se explica por qué la subvención es concedida incluso en años en que ha habido beneficios—cf. 75 millones de pesetas de beneficios en el informe anual de Iberia de 1962.

La autonomía financiera ha dejado de ser un sueño para Iberia que pagó en 1963 un dividendo del 7%. Quizás ayude a explicar esta situación el hecho de que los costes son a escala nacional mientras que los ingresos se consiguen a escala de divisiones. Esta ventaja para el transportista aéreo español se vé claro en el cálculo del mínimo de capacidad de carga para cubrir

418

Véase Constantinoff op cit supra nota 358, p. 177.

costes que según la BARB<sup>419</sup> es un 62% de la capacidad del avión mientras que la Junta Técnica del INI lo calculó en un 45%<sup>420</sup>, aunque esta diferencia puede también explicarse por darse la primera cifra para los jets en 1962 mientras que la última se refería a los aviones convencionales en 1958. No obstante las rutas nacionales siguen siendo un problema para Iberia. En 1962 el déficit en ella alcanzó los 160 millones de ptas. a pesar de que las tarifas aéreas son lovemente superiores a la de los ferrocarriles con la consiguiente ventaja competitiva.

Las subvenciones impiden al gobierno conocer la productividad real de Iberia en concurrencia con compañías aéreas privadas. El hecho de que Aviaco (Aviación y Comercio) que vuela principalmente rutas nacionales complementando la red de Iberia, haya conseguido una exención de impuestos por Decreto de 26 de octubre de 1956 prueba que las compañías aéreas privadas en España pueden presionar en contra de la situación de privilegio de la empresa nacional cuando surge la competencia. El Banco Mundial recomendó firmemente al Gobierno español no entorpecer las leyes del Mercado competitivo por medio de subvenciones indirectas que pueden dar lugar a una política de inversiones inconcebible si se conociera la productividad real de la empresa subvencionada<sup>421</sup>. Iberia posee acciones en AVIACO y ambas trabajan juntas con su flota y en el mantenimiento de equipo. Nos atrevemos a sugerir que una completa separación beneficiaria no solo a los usuarios sino incluso a la economía nacional e incluso a las mismas compañías aéreas. Esta separación sería necesaria no tanto en relación con la flota y mantenimiento del equipo cuanto en la explotación de los servi-

419

<sup>420</sup> Op cit supra nota 8

420

TRANSPORTE AEREO EN 1958, ed. INI, 1959

421

Informe del Banco Mundial para España en 1962

cios aéreos, en su capital social y en su administración.

#### NATURALEZA JURIDICA DE IBERIA

188. De todo lo anterior puede deducirse que Iberia opera en un sistema de economía mixta. Substancialmente es un establecimiento público -empresa nacional bajo la Ley de 1958- pero legalmente es considerada una Sociedad Anónima. Desde 1960 se puede solicitar crear una compañía en concurrencia con Iberia que disfrutó del monopolio legal desde 1953 hasta 1960 -parece probable sin embargo que Iberia continuará disfrutando de un monopolio de hecho-. Su capital social será participado desde 1966 tanto por el Estado como por particulares. Para acabar el retrato, está subvencionada, y por consiguiente controlada por el Gobierno, como empresa de interés nacional.

189. No es necesario insistir en que nos encontramos ante una empresa pública. La naturaleza jurídica pública de Iberia se prueba por el monopolio que disfruta y por la completa propiedad que el Estado ha tenido de su capital, así como por el hecho de ser subvencionada y de que sus empleados gocen de un Estatuto especial. A mayor abundancia ha sido facultada por Decreto de 26 de octubre de 1956 para expropiar cuando las instalaciones aéreas así lo exijan. O el derecho la considera empresa pública o de lo contrario su Estatuto privado jurídico debería reflejar una naturaleza privada en la práctica. Si se desea un estatuto privado, esto debería traducirse en un control parlamentario o administrativo pero no exclusivamente gubernamental en materia de política de transporte aéreo, así como una comercialización de la política de Iberia, de su administración y de su explotación, que solo podrían seguir a su desmilitarización y despolitización en el sentido que se da a estos términos en este estudio. ~~Al~~ la pena superar miedos

ya anacrónicos considerando como armas a las aeronaves. Un primer paso en esta dirección sería la creación de un departamento de aviación civil separado de las autoridades militares. La comercialización de Iberia, que es su actual tendencia, ayudaría a su expansión convirtiéndola así en una eficiente reserva para casos de guerra o emergencia.

190. La responsabilidad política del transporte aéreo debería permanecer en los Ministerios competentes del Gabinete. Así en materia de dividendos, el Ministerio de Hacienda, tal como están reguladas por la Orden Ministerial de 22 de julio de 1948 y la negociación de los Convenios bilaterales en un Ministerio de Transporte donde todo los medios de transporte pudieran ser coordinados adecuadamente.

#### D. Política Aérea Española -El dilema de Hispanoamérica-

191. Aparte de las razones generales dadas en la parte I, en toda política de nacionalización, puede decirse que la actual política española no es sino la expansión de Iberia y más aún que ésta ha sido forzada desde el exterior. Esta afirmación merece desarrollo.

El art. 88 de la Ley de 1960 establece una política restrictiva no muy lejana a la institución "cláusula de predeterminación":

Los permisos o concesiones a empresas extranjeras para efectuar (tráfico internacional de carácter regular) se otorgarán normalmente bajo el principio de reciprocidad y sin perjuicio para los servicios nacionales.

Si se tiene en cuenta que la reconstrucción de la aviación civil comenzó en 1945 y que España sufrió un aislamiento internacional hasta 5 años más tarde, no resulta difícil comprender que en 1950 la aviación civil española no estuviera a un nivel internacional competitivo. Así pues la única

política aérea que España podría permitirse era acordar convenios sobre una base de 50/50 en vez de concluir acuerdos bilaterales de carácter competitivo, o intercambiar derechos de tráfico por material toda vez que la falta de equipo impediría a las compañías aéreas españolas sacar adelante su 50% del tráfico, o imponer un canon a las aeronaves extranjeras que volaban a España unilateralmente. Todavía en 1957 las compañías aéreas españolas transportaban solamente un 43,6% del tráfico total que se originaba en España transportando el resto las compañías aéreas extranjeras, en la siguiente proporción:

Tráfico originado en España en 1957

<u>Mercado</u>	<u>Comp. Aér. Esp.</u>	<u>Comp. Aér. Extranjeras</u>
Atlántico Norte	38%	62%
Atlántico Sur	42%	58%
Caribe	46%	54%
Europa	15%	85%
Africa	77%	23%

Tres años antes, en la conferencia de Estrasburgo de 1954<sup>423</sup>, se configuraron tres posturas: 1ª, Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda pedían una liberalización completa del Mercado Europeo; 2ª, el Reino Unido pedía se aceptaran las cinco libertades en los bilaterales europeos y 3ª, España, Portugal e Italia exigían una reciprocidad de trato, pools y garantía. "Las empresas de algunos países sufrirían graves repercusiones si se convirtieran en sujetos pasivos de una quinta libertad ejercido por otros"<sup>424</sup>. El interés general europeo es todavía nada sino una suma de intereses nacionales. Las decisiones en el tráfico aéreo europeo tienen todavía que tomarse a través de compromisos. Tienen que existir

422

Véase op cit supra nota 420 p. 15

423

CATE WP/4, 11 de noviembre de 1954

424 LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AEREO, ed. Junta Consultiva de Normas Aéreas Internacionales. 1954 p. 43

diversos intereses en materia de aviación entre los diferentes países de Europa cuya situación geográfica varia de central a periférica. La situación geográfica de España es quizás mejor que la de Inglaterra puesto que los vuelos de Norte y Sur América y de Africa a Europa pasan sobre España. Ciertamente España ha sido forzada a hacer cara al dilema de que o desarrolla una compañía aérea competitiva o tendrá que sufrir una explotación en Quinta libertad por las compañías aéreas extranjeras desde los cuatro puntos cardinales <sup>425</sup>.

192. España además tiene un inmenso mercado potencial a desarrollar no solo para impedir el convertirse en un derecho perpetuo de servidumbre para los transportistas extranjeros sino además porque el idioma, la cultura y la geografía la hacen el inevitable intermediario de las actividades entre Europa y el Vasto Continente Sudamericano. Si comparamos Iberia con, por ejemplo, KLM, no podemos dejar de pensar que mientras hay quienes, teniendo mercado, carecen de flota, hay otros que, teniendo flota, carecen de mercado. Aunque en el transporte aéreo internacional parece que se tiene mucho en cuenta el prestigio, España no tiene mas remedio que buscar el prestigio si quiere ser tenida en cuenta. No le queda alternativa. Hoy día el precio para sobrevivir se llama consorcio. La concentración de recursos es el único medio para sobrevivir la concurrencia tan pronto como los aviones supersónicos entre en el mercado aéreo. Si Iberia quiere sobrevivir tendrá que jugar su papel en el futuro consorcio europeo. Pero antes tiene que ser tomada en cuenta. Y antes necesita prestigio. De aquí que puedan permitírsele déficits como consecuencias de una política de expansión pues la pérdida en este caso sería solo un modo de invertir para sobrevivir.

425. Informe sobre la adquisición de Reactores para Iberia, ed. INI, 11-12-1958.

193. Iberia se enfrenta con un segundo dilema: hacia dónde dirigir sus esfuerzos, si a Europa o a Sudamérica:

No es un secreto que las redes aéreas europeas no funcionan bajo la complejidad de los bilaterales sino más bien bajo acuerdos de pool. El mercado europeo está asegurado: Es fuera de Europa donde Iberia tiene que hacer su nombre, como lo han hecho la mayoría de las compañías aéreas europeas.

194. Todas estas consideraciones fueron tenidas en cuenta cuando se decidió por los responsables de la política aérea española expandir las redes de Iberia en 1958. Se compraron jets y la compañía se preparó a competir con las principales compañías aéreas: el 55% de su flota se dedicaría a las rutas de ultramar; 35% se utilizarían en las rutas europeas y el 10% permanecería para el tráfico nacional.

#### NOTA SOBRE EL PABELLÓN DE CONVENIENCIA

195. El art. 6 de la Ley española de navegación aérea de 1960 provee:

La aeronave de Estado española se considerará territorio español, cualquiera que sea el lugar o el espacio donde se encuentre. Las demás aeronaves españolas estarán sometidas a las Leyes españolas cuando vuelen por espacio libre o se halley en territorio extranjero, o lo sobrevuelen, si a ello no se opusieren las Leyes de policía y seguridad del país subyacente.

Esta aceptación de la Ley del pabellón, laudable que es, se muestra pionera de una institución que no tardará en ser aceptada universalmente pero que no implica una filosofía de "propiedad substancial" o de "pabellón de conveniencia". Sin embargo parece que se acepta de primera pues es difícil concebir que pueda considerarse territorio nacional una aeronave extranjera por el mero hecho de que vista una bandera nacional. En otras palabras no es probable que ningún Estado acceda a "vender" parte de su territorio, como ocurriría en el

caso de aeronaves con marcas nacionales pero que no pertenecieran a sus nacionales sino a propietarios extranjeros. Es así como la completa aceptación de la Ley del pabellón para las aeronaves civiles conduciría a rechazar "el pabellón de conveniencia". Se puede deducir por tanto, que la "propiedad substancial" no será aceptada como obligatoria hasta tanto que las aeronaves civiles ostenten con pleno derecho el pabellón nacional. El art. 6 de la Ley española es un firme paso en esta dirección.

#### E. Papel de las Compañías Aéreas Privadas

196. La relación entre compañías aéreas nacionales y privadas tiene su contrapartida, ya familiar en este punto del trabajo, en la relación entre servicios regulares y no regulares.

El art. 86 de la Ley de 1960 distingue el transporte internacional tanto español como extranjero, como regular, no regular y de turismo. El transporte de turismo se identifica como un transporte no regular sistematizado, tales como los servicios de verano, a los que no debería aplicarse el art. 5 del Convenio de Chicago, en nuestra opinión. Sin embargo la Ley de 1960 es algo obscura en este punto y parece identificar el transporte de turismo con la aviación deportiva.

197. El art. 67 de la Ley define los servicios regulares como "el prestado para transporte comercial de pasajeros correo o carga y con arreglo a tarifas, itinerario y horarios fijos de conocimiento general. Será tráfico no regular o eventual cualquier otro de carácter comercial no comprendido en el párrafo anterior". La división de "servicios de turismo" no aparece en este artículo. Espacio y tiempo son considerados marginalmente siendo el criterio clave el que el transporte se realice de tal manera que sea conocido por el público en ge-

198. El acuerdo multilateral sobre derechos comerciales de servicios no regulares en Europa, firmado en París el 30 de abril de 1956, permite a las compañías aéreas privadas prestar servicios internacionales no regulares sin exigir un permiso expreso del gobierno extranjero siempre que exista una previa notificación. La restricción impuesta en España a las compañías aéreas privadas por el art. 81 de la Ley de 1960 que las exige un permiso especial de la D.G.A.C. para cada vuelo a realizar a un país extranjero solo puede entenderse como un intento más de proteger a la compañía aérea nacional contra la concurrencia de las compañías aéreas nacionales privadas en el mercado internacional. Ha sido esta política la que dió lugar a que en 1958 de todo el tráfico transportado a España en servicios no regulares, el 99,5% se realizara por empresas extranjeras, y aun en 1965 el índice era de un 90%. La causa pudo ser o falta de flota o falta de experiencia en esta clase de servicios. Nos atrevemos a afirmar sin embargo que todas estas deficiencias habrían sido superadas si se hubiera permitido a la iniciativa privada entrar en el negocio. Fué el transportista privado el que descubrió y fomentó este mercado tanto en Francia como en Inglaterra. Es de urgente necesidad para los países visitados por el

426

Para la propuesta española a la ECAC en relación con la definición de servicios regulares -aquellos especificados en el acuerdo bilateral, prestados en las rutas especificadas en el acuerdo bilateral por compañías especificadas en el acuerdo bilateral-, véase Comentarios a la Ley Española de Navegación Aérea de 1960, ed. Sección Aeronáutica del Instituto Francisco de Vitoria, C.S.I.C., 1962 p. 105

427

Véase supra nota 420, op cit, pp. 5 y 9.

turismo, como España, fomentar las agencias de viaje, los clubs privados y la iniciativa privada para entrar en el mercado de los servicios no regulares. Estas se encontrarán en una situación mas favorable para competir con las empresas extranjeras especializadas en este tipo de mercado que la compañía nacional la cual se preocupa principalmente de los servicios regulares de largo recorrido. Además las compañías aéreas privadas se encuentra en una posición mas ventajosa en esta clase de servicios que la compañía nacional porque las cláusulas de frecuencia y capacidad caen bajo los acuerdos bilaterales mientras que este mercado se regula por el art. 5 del Convenio de Chicago y el Acuerdo de París de 1956. Por lo demás es éste un tema que merece ser considerado como de interés nacional pues dicho sea de paso se trata de una fuente de divisas. El Decreto de 12 de julio de 1946 permite a las empresas extranjeras volar a España en servicios no regulares sin permiso previo del gobierno español siempre que las compañías aéreas españolas disfruten de este mismo privilegio y el país extranjero haya ratificado el Convenio de Chicago <sup>428</sup>. Un control estricto de estos servicios es necesario en toda Europa dado el tremendo incremento del turismo. Contrariamente a lo que se hace hoy día, las empresas privadas aéreas españolas deberían realizar estos servicios sin restricciones de ninguna clase en todo lugar y en cualquier tiempo, mientras que estas restricciones y un fuerte control debería dirigirse a la explotación de estos servicios a España por transportistas extranjeros. Si hay que imponer restricciones a nuestras empresas privadas, dejemos que lo hagan los gobiernos extranjeros.

428

Este privilegio es consecuencia de haber aceptado el art. 5 del Convenio de Chicago.

199. Las compañías aéreas privadas no podrán competir con Iberia incluso bajo la Ley de 1960. El papel complementario que juega es restringido todavía más por el art. 81 de la Ley de 1960 que dice que entre poblaciones enlazadas por líneas regulares de navegación aérea, sólo se autorizará el servicio no regular a la empresa o empresas concesionarias de dichas líneas, que no obstante, podrá autorizarse este servicio a empresas distintas cuando la demanda de pasaje y carga lo aconsejen, a juicio de la autoridad aeronáutica, y no sea atendida suficientemente por la empresa de servicio regular y que, fuera de este caso excepcional, las empresas de tráfico no regular únicamente podrán servir las rutas de línea regular entre puntos en que ésta no tenga escala. Este artículo recoge el Decreto de 15 de junio de 1946.

La práctica muestra que Iberia es una compañía aérea internacional mientras que AVIACO mejora sus operaciones en rutas nacionales. Flotas diferentes exigen mercados distintos. Las aeronaves convencionales que no pueden competir en rutas internacionales prestan buenos servicios en las rutas nacionales donde pueden acabar su amortización. Iberia y AVIACO no compiten entre sí. La primera solamente necesita volar a puntos claves para enlazar rutas internacionales, como Barcelona, Palma, Madrid y Canarias, realizando un 90% del tráfico total, y adquiriendo en 1958 2/3 del capital de AVIACO. Aunque la Ley de 1960 deja la puerta abierta a la competencia no puede hablarse de perspectivas para que las compañías aéreas privadas aprovechen esta ventaja.

IV. Otros países  
 =====

A. Italia

ADMINISTRACION CENTRAL

200. El art. 687 del Código de Navegación Aérea Italia<sup>429</sup> no de 1942, declara que la navegación aérea (ambas la civil y la militar, lo que se explica por estar entonces en guerra) será controlada por el Ministerio de Defensa. Sin embargo la aviación civil es controlada por el Ministerio de Transporte y de Aviación Civil desde 1963<sup>430</sup>.

El Ministerio de Aviación Civil contiene cuatro departamentos principales:

- el departamento general de aeropuertos
- el departamento general de personal y administración
- el departamento general de transporte aéreo
- el departamento general de la inspección general

Servicios complementarios son ciertos comités y comisiones y el Consejo Superior Asesor Aéreo. La Inspección General y el Consejo Superior han de dar consejo en las siguientes materias:

1. Concesión de autorizaciones de servicio aéreo
2. Programas de inversiones
3. Instalación de aeropuertos
4. Explotación de aeropuertos

El Consejo Superior se compone de cerca de veinte miembros de los cuales

	2 son Abogados del Estado
	9 son representantes de nueve Ministerios (incluido aviación)
	1 es representante de los pilotos (ANPAC)
	2 son representantes del Ministerio de Guerra.

429

Véase Mauca, P., THE ITALIAN CODE OF NAVIGATION, 1958, texto inglés; véase RGA 475-553 (1949), texto francés

430

Legge 30 gennaio 1963.

más otros varios, todos ellos presididos por el Director General de la Inspección General de Aviación Civil. Se toman las decisiones por mayoría simple, constituyendo 12 el quorum.

Hay también un Comité competente en materias relacionadas con la Aviación Civil y Militar. Se compone de ocho miembros, 4 militares y 4 civiles. Debe notarse que la infraestructura de la aviación civil no se considera relacionada con las autoridades militares de suerte que es controlada exclusivamente por el Ministro del Tesoro.

201. Un rasgo común de las legislaciones francesas, españolas e italiana es el interés que muestran sus Administraciones para interferir en materia judicial en la investigación de accidentes, en cuanto se refiere al tema de las responsabilidades<sup>431</sup>. El art. 826 del Código Aéreo Italiano establece que las investigaciones de accidentes serán realizadas por el Director del aeropuerto del lugar del accidente junto con las autoridades judiciales.

#### LEGISLACION NACIONAL

202. La navegación aérea en Italia era regulada antes de 1942 por la parte II del Código de Comercio de 1882 (arts. 480-682). La Ley de Navegación Aérea de 20 de agosto de 1923 no tocaba en absoluto el transporte aéreo. El Decreto Real de 30 de marzo de 1942 puso en vigor el Código Aéreo que se promulgó el 21 de abril de 1942<sup>432</sup>. El Código Italiano de Navega-

431

En lo que respecta a Francia, véase ACCIDENT INVESTIGATION, RESEARCH PROJECT 4 IASL, McGill Univ. 1964, p. 100; para España véase supra par.171

432

Para una bibliografía general sobre el Código de Navegación italiano véanse  
 Scialoja, A., CORSO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE, 1943  
 Doninodo, INTRODUZIONE AL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE, 1945  
 - , PRINCIPI DEL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE, 1957  
 Graziani, APPUNTI DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE, 1948 /1947  
 Brunetti, MANUALE DEL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE INTERNA ED AEREA  
 Fiorentino, CORSO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE, 1948  
 Lefebvre, D'Ovidio & Pescatore, MANUALE DI DIRITTO DELLA N., 1951  
 Sandiford & Papi Spanu, ISTITUZIONI DI DIRITTO DELLA NAV., 1951  
 Scafidi, ELEMENTI DI DIRITTO DELLA NAV. MARITIMA ED INTERNA, 1957

ción Aérea no se dedica exclusivamente a la legislación aérea. Es literalmente un Código Aeronáutico, en el sentido tradicional europeo, cubriendo tanto el derecho aéreo como el marítimo.<sup>433</sup> Las disposiciones aéreas se encuentran en los artículos 1/14 (disposiciones generales), 73 (recuperación de aeronaves y naves sumergidas), 489/497 (asistencia y salvamento) y los artículos 687/1079 (que tratan exclusivamente de disposiciones aéreas).<sup>434</sup> El Código fué modificado levemente en 1954.

El Derecho Público y el Privado se mezclan en el Código de Navegación Aérea de 1942, prevaleciendo las disposiciones de carácter privado. No se tratan en detalle la naturaleza jurídica de las compañías aéreas y el procedimiento de autorizaciones. En este trabajo bastará una simple ojeada de las disposiciones más relevantes del Código. El art. 4 declara abiertamente que las aeronaves italianas que vuelan sobre territorios sin Estado serán consideradas territorio italiano. La Ley del pabellón se reconoce en el art. 5. El art. 744 establece una diferencia entre aeronaves públicas y privadas según la cual el factor importante es su función, no su propiedad. Así, las aeronaves militares, de policía y de aduanas son públicas mientras que todas las demás son privadas aunque sean propiedad del Estado. El art. 747 define las aeronaves privadas

433

"El derecho aéreo está basado en gran parte sobre las instituciones marítimas", dice Alessandroni-Gambardella, "La Reglementation italienne de la Navigation Aerienne dans le Cadre Actuel du Droit International Italien", RFDA 18 (1950)

434

Véase Legge 16 aprile 1954, "Modificazioni ai limiti di somma stabiliti dal Codice della Navigazione in materia di Trasporto Maritimo e de Aereo, di assicurazioni e di responsabilità per danni a terzi sulla superficie e pere danni da urto cagionati dall'aeronobile", que modifica los arts. 412, 423, 941, 943, 944, 952, 967, 968, 975, 976, 998, 999, siendo la principal modificación la elevación de la suma en la que se limita la responsabilidad, hasta 5,200.000 liras. Véase Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana p. 1546(21/V/1954)

como (a) aquellos comprometidos en el transporte aéreo público con remuneración o sin ella si son realizados por una empresa privada de transporte aéreo, (b) aquellos comprometidos en trabajos aéreos por remuneración, y (c) los de naturaleza turística y deportiva. El artículo 751 establece firmemente el principio de "propiedad substancial" para las aeronaves registradas en Italia. Si el propietario es una sociedad, la aeronave no podrá ser registrada en Italia a menos que 2/3 como mínimo de su capital y administración sean de nacionalidad italiana. No se dice nada sin embargo en relación con el registro de aeronaves italianas en países extranjeros.

#### MEDIOS Y MODOS DE CONTROL

203. "La aviación civil constituye hoy día para una nación un instrumento de afirmación política y económica comparable a la marina mercante en los últimos siglos"<sup>435</sup>.

Las empresas públicas en Italia son controladas por el IRI (Instituto de la Reconstrucción Nacional) cuyo fin es administrar en régimen holding las actividades financieras del Estado. Las estadísticas oficiales calculan que la participación directa e indirecta del Estado en las empresas de producción y servicios italianas llega a un 50%<sup>436</sup>. El IRI a su vez es controlado por el Gabinete.

El control por el Gobierno en las compañías aéreas se ejerce entre otros medios por el nombramiento gubernamental de los miembros de su Consejo de Administración (Consiglio d'Amministrazione). Un Cuerpo de Auditores (Collegio Sindacale) ejerce un control interno en la compañía.

435

Tomasino, S., "Le Centro per lo Sviluppo dei Trasporti Aerei", Rev. du Secret. Gen. a l'Av. Civ (Sept. 1961)

436

Muggia, F., "The Public Corporation in Italy" (ed. Friedman op.cit. supra nota 1) p. 243.

204. En el campo jurídico se encuentran dos instituciones por las cuales la Administración puede ejercer un amplio control en materia de política de interés general del transporte aéreo. Son la tutela y la vigilancia.<sup>437</sup> La primera implica la posibilidad de anular un acto sobre la base de que no se conforma con los principios de una sana administración -la aplicación de esta institución a las compañías aéreas no es posible toda vez que éstas no son consideradas establecimientos públicos sino sociedades privadas-. La segunda indica el poder público de anular ex officio aquellos actos que violan la ley o exceden del poder delegado (ultra vires). No puede decirse sin embargo que el Consiglio di Stato italiano juegue un papel similar al del Conseil d'Etat francés.

205. En cuanto al sistema de autorizaciones en Italia aquí como en España y Francia, y Suiza, la institución básica es la concesión. El Art. 776 del Código de Navegación establece que las concesiones han de otorgarse por Decreto del Jefe del Estado. Este origen primariamente gubernamental es una de las notas claves diferenciadoras del sistema continental con el inglés, en el que se requiere una Ley del Parlamento para la creación y contenido funcional de las empresas públicas. De nuevo nos encontramos con un control gubernamental que desfasa el control parlamentario. Las concesiones en Italia no pueden concederse por más de 10 años. El Decreto de concesión envuelve una declaración de interés público en los servicios a prestar por el concesionario (art. 778). Las concesiones son revocables discrecionalmente en el interés público por el Ministro (de Defensa según el art. 785, de Transportes y de

Aviación Civil desde 1963).

Un rasgo familiar es el del art. 788 que exige una autorización del Ministerio competente para realizar servicios no regulares. Pero lo que es más, el art. 79 afianza el control sobre esta clase de servicios requiriendo que la autorización (de hecho un permiso sencillamente) no se conceda para más de tres días. En 1942 nadie pudo prever el tremendo incremento del turismo de los años cincuenta. Así se explica la fácil aceptación en aquel tiempo del art. 5 del Convenio de Chicago, cuyo contenido es expresamente aceptado en los arts. 779 y 780 del Código Italiano de Navegación de 1942. Por último, según los arts. 783 y 791 las autorizaciones no son transferibles. Estos permisos no se dan a un servicio particular, sino a una persona determinada.

206. En las anteriores discusiones sobre el control gubernamental de las compañías aéreas hemos incluido el tema del seguro obligatorio. De nuevo nos encontramos con un país donde es obligatorio no sólo el seguro por daños a terceros en la superficie sino también contra daños por accidente a los pasajeros (arts. 965-980 y 996-1019 respectivamente). Italia ha ratificado el Convenio de Roma de 1952 por la Legge de 2 de marzo de 1963. El nombramiento de la Compañía de seguros ha de ser aprobado por el Ministro.

#### POLITICA AEREA

207. Desde que el instrumento de la concesión se aplicó en Italia al transporte aéreo en 1924, se ha dado por supuesto que el concesionario ha de ser subvencionado tanto como lo ne-  
cesite .

438

Constantinoff, op.cit.supra nota 358, p. 178.

Antes de la Segunda Guerra Mundial L'Ala Littoria, realizando vuelos internacionales, una compañía favorecida de economía mixta, muy ligada a los poderes públicos, competía ventajosamente con una empresa privada, de vuelos nacionales, L'Avio Lince <sup>439</sup>. Después de la guerra se sustituyeron respectivamente por Alitalia y LAI.

La política aérea italiana se ha visto forzada a lo que actualmente es por factores similares a los que configuran la política aérea española. Por otra parte, una continua emigración de una Italia superpoblada la obliga a aprovechar ese mercado que ha creado en América y Europa, dada su situación geográfica, de suerte que la expansión de sus redes no son sino una defensa contra una posible quinta libertad ejercida por otros. "Nuestro territorio constituye hoy un factor de especial importancia en el tráfico comercial aéreo dada su situación geográfica" <sup>440</sup>. Una situación geográfica privilegiada parece ser un privilegio de todos los países europeos tratados en este estudio. Al igual que España Italia es un país de recepción de turismo lo que da lugar a la explotación de su espacio aéreo por empresas aéreas extranjeras. "No parece prudente imponer siempre restricciones a las empresas de transporte aéreo extranjeras que, aparte de otros aspectos, benefician a nuestra economía nacional" <sup>441</sup>.

#### COMPAÑÍAS AEREAS ITALIANAS

208. Las compañías aéreas italianas no se desarrollaron hasta entrados los años veinte. Por aquel tiempo ya volaban otras empresas europeas bien organizadas. <sup>442</sup> Siguiendo la tendencia europea,

<sup>439</sup>

Vid. Lenoine, op.cit.supra nota 38, p. 369.

<sup>440</sup>

Quercietto, L., "L'Aviazione Commerciale in Italia, Oggi", 10 Riv. Aeronaut. 119-120 (1955).

<sup>441</sup>

Id., p. 117.

<sup>442</sup>

Vid. Interavia, Agosto 10, 1963, p. 1481, "Alitalia's Position as a World Airline".

en 1926 se desterró el principio de la competencia uniéndose la mayoría de las compañías en la Ala Littoria. Al empezar la Segunda Guerra Mundial habian tres compañías aéreas en Italia: Ala Littoria, LATI y ALI. Al finalizar la guerra se acordó con los Aliados lo siguiente: Alitalia (Aerolinee Italiane Internazionali) y LAI (Linee Aeree Italiane) fueron creadas, para servicios internacionales y nacionales respectivamente. BEA participó en un 40% del capital de Alitalia (el IRI participó en otro 40% y el otro 20% por los particulares) y TWA participó en un 40% de LAI (participando el IRI en otro 40% y los particulares en un 20%). El mercado nacional italiano se mostró pronto deficitario crónicamente, por lo que LAI y Alitalia se unieron en 1957. En noviembre BEA y TWA retiraron sus participaciones de la compañía que en 1963 era propiedad del IRI en un 74,6%, de los establecimientos públicos en un 21,6, y de los particulares en un 3,8%, siendo pues la participación pública de un 96,2%.<sup>443</sup> En 1958, después de amalgamarse, el déficit de Alitalia llegó a ~~un~~ 900,000.000 liras (3 millones de \$). Por el contrario en los años 1959 y 1960 consiguió beneficios. El déficit apareció de nuevo en 1961. Desde entonces sin embargo sus beneficios han incrementado firmemente 1.056,000.000 de liras (\$ 1,7 millones) en 1962. Alitalia vuela hoy hasta Tokio por el Este -por Karachi, Bangkok-, hasta Joannesburgo por el Sur y hasta Chile por el Oeste. Realiza 32 vuelos semanales a través del Atlántico Norte -23 a New York, 3 a Chicago, 3 a Montreal y 3 vuelos de mercancías. Alitalia está interesada en participar en la futura Air Union europea. No ha surgido un crecimiento paralelo en el area privada.<sup>444</sup>

443

En julio de 1964 el Estado participaba en un 96,2%, como en 1963



Las instituciones aéreas administrativas y políticas no se han desarrollado libremente pues se han visto influidas e incluso impuestas por la intervención extranjera. El Tratado de Versalles prohibió a Alemania realizar operaciones militares aéreas (art. 198) pero permitió las operaciones civiles (arts. 313-321). El Consejo de Control Aliado en Alemania ejercía los derechos de soberanía sobre el espacio aéreo alemán bajo la Proclamación 2 de 9 de septiembre de 1945. La República Federal Alemana asumió completa responsabilidad en materia de aviación civil en Mayo de 1955, al entrar en vigor el Convenio de Soluciones a los Problemas Derivados de la Guerra y de la Ocupación firmado en Bonn el 26 de Mayo de 1952. El capítulo 12 de este Convenio leía:

Art. 1. La República Federal asumirá plena responsabilidad en materia de aviación civil en territorio federal, sujeta a las disposiciones de los arts. 2 a 6 ambos inclusive de este capítulo y de cualquier otro acuerdo que pudiera realizarse entre las Tres Potencias y la República Federal...

Art. 3. La República Federal acuerda perseguir una política liberal y no discriminatoria en sus tratados y acuerdos bilaterales en materia de transporte aéreo.

Art. 5. En el ejercicio de sus responsabilidades en relación con Berlín, las Tres Potencias continuarán regulando todo el tráfico a y de Berlín por los corredores aéreos...

La República Federal acuerda... que las aeronaves (de las Tres Potencias) pueden transportar pasajeros, mercancías y correo entre Berlín y la República Federal Alemana.

Art. 6 En el ejercicio de sus responsabilidades en relación con Alemania en su totalidad, las Tres Potencias continuarán ejerciendo control sobre las aeronaves de la URSS que utilizan el espacio aéreo de la República Federal

448

Cohn, E.J., & Meyer, G., *MANUAL OF COMMON LAW*, 141 (1952). Vid. Aircraft Accident Investigation cit. supra nota 188, p.114-117

449

Vid. US Treaties and Other International Agreements, parte 4, 4533 (1955); fué modificado por el anexo IV del Protocolo sobre la terminación del régimen de ocupación en la República Federal Alemana, firmado en París el 23 de Octubre de 1954.

En la zona soviética, el Gobierno soviético envió en abril de 1954 una carta al Consejo de Control Aliado en Alemania en estos términos: "... La República Popular Alemana está facultada para establecer por su cuenta su propia política interna y exterior, incluyendo las relaciones con Alemania Occidental...". Pero las Potencias Occidentales continúan considerando a la Unión Soviética como el Poder responsable en la zona alemana soviética".<sup>450</sup>

#### LEGISLACION NACIONAL

210. La Ley Modificadora de la Ley de Navegación Aérea de 1958 daba poder al Ministerio Federal de Transportes para que redactara una nueva Ley de Aviación. Esta se promulgó con fecha 10 de diciembre de 1958 y entró en vigor el 10 de enero de 1959<sup>451</sup>, siendo actualmente la ley aérea alemana básica (Luftverkehrsgesetz), modificada el 8 de Enero de 1961, y constituyendo una versión modificada de la antigua ley de aviación de 1 de agosto de 1922, tal como fué promulgada el 21 de agosto de 1936.

La Ley de Navegación Aérea de 10 de enero de 1959 de que hablamos hace responsable al Ministerio Federal de Transportes del sistema de autorizaciones tanto para los transportistas nacionales que vuelan rutas nacionales como internacionales, como

450

Cheng, op. cit., supra nota 20, p. 299

451

Publicada en el BUNDESGESETZBLATT, I 9 (1959), I 69 (1961). El texto inglés puede leerse en Strauss, W., AIR LAWS AND TREATIES OF THE WORLD, p. 450 (Washington G.P.O., 1961): Comprende la Ley de Aviación de 1 de agosto de 1922 (BGB 1,5, p. 681) tal como se promulgó el 21 de agosto de 1936 (BGB 1, I, p. 653), la Ley de 27 de septiembre de 1938 (BGB 1, I p. 1246), la Ley de 26 de enero de 1943 (BGB 1, I p. 69), la cuarta modificación del Código Penal de 11 de junio de 1957 (BGB 1, I, p. 597) y la Ley de 16 de julio de 1957, que trata de la responsabilidad del transportista (BGB 1, I, p. 710).

Para los transportistas extranjeros que desean volar a Alemania (arts. 1,2,3,20,21,22). El art. 20,(2) establece una amplia política liberal en cumplimiento del art. 3 del Convenio de 1952-55 que, dicho sea de paso, sólo obligaba a Alemania a seguir tal política liberal en los acuerdos bilaterales. Dice: "No puede negarse ninguna autorización a cualquier solicitante salvo por razones de seguridad de vuelo", Por tanto bajo el art. 20 sólo basta solicitarlo para ser admitido al mercado aéreo. Esto es verdad en cuanto respecta a los servicios no regulares. En los servicios regulares, empero, además del permiso del art. 20, se necesita una autorización especial para cada ruta volada (art. 21,1). Una vez concedida esta autorización el transportista está obligado a operar el servicio que solicitó. (art. 21,2) A decir verdad, incluso en el caso de los servicios no regulares existen restricciones. El art. 22 restringe la política liberal establecida en el art. 20,(2) en relación con los servicios no regulares, Folegenheitsverkehr, sometiéndolos a la condición de que su explotación no "afecte adversamente" al transporte aéreo público.<sup>452</sup>

Las normas de seguridad de navegación aérea son promulgadas por el Ministerio. Por lo que concierne a las Fuerzas Armadas Federales, el Ministerio Federal de Defensa decide sobre la aplicación de la ley de 1959 a aquéllas (art. 29). El 23 de marzo de 1953<sup>453</sup> se creó el Instituto Federal de Seguridad de Vuelo (Flugsicherung).

452

El tráfico regular se define así: existe cuando la empresa de transporte aéreo transporta personas o mercancías pública y regularmente en líneas aéreas regulares. Importa el carácter de empresa de transporte público más que los factores espacio y tiempo en la definición.

453

BGB, I, I, p. 70

El art. 32 faculta al Ministerio Federal de Transportes para complementar estas normas con disposiciones de rango inferior exigiéndose que en todo caso se oiga a los Ministerios afectados y se consulte al Consejo Federal (Bundesrat). El Ministerio Federal Alemán puede actuar independientemente sólo en el caso de que tales disposiciones conciernan exclusivamente a la navegación aérea y se promulguen cumplimentando una resolución de la OACI.

El seguro contra terceros es obligatorio (art. 43) aceptándose el sistema de responsabilidad objetiva (indemnización automática) en el art. 33 pero limitada, en el art. 37. Los arts. 44-52 no llegan a exigir el seguro obligatorio por daños a los pasajeros y a las mercancías, pero acepta el sistema del convenio de Varsovia. De todas formas el art. 50 señala que las empresas de transporte aérea tienen la obligación de asegurar a los pasajeros contra los accidentes. La Ley Federal del Seguro (Reichsversicherungsordnung) es también de aplicación en relación con los empleados de la compañía aérea.

Por último el art. 3 se decide en favor de la doctrina de la "propiedad substancial" aunque prudentemente admite que se acepten excepciones en circunstancias especiales.

Aparte de la Ley de 1959 y de la Ley de la Agencia Federal de Aviación de 1954 están la Ley de Navegación Aérea de 4 de junio de 1953 y las que la modificaron en 1954 y 1959.

#### MEDIOS Y MODOS DE CONTROL

211. Una de las principales causas del desarrollo de las empresas públicas en Alemania es "el legado de la primera guerra mundial, esto es el complejo de controles de tiempo de guerra, la producción de armamentos patrocinada por el Estado

la financiación estatal de las empresas quebradas de interés nacional, las obligaciones de reparaciones de guerra, las nuevas ideologías sociales y un conjunto de otras presiones sociales y económicas, que, en todo el mundo han conducido a un vasto aunque descontrolado crecimiento de la participación pública en la empresa económica"<sup>454</sup>

212. No cabe un control parlamentario y administrativo sobre Lufthansa toda vez que esta es una compañía privada.

De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento del Tribunal Administrativo de 21 de enero de 1960 (Verwaltungsgericht sordnung)<sup>455</sup>, s. 40, cualquier persona cuyos intereses hayan sido afectados por un acto u omisión de los establecimientos públicos, o cualquiera que pueda demostrar un concreto interés legal en la materia (s.43) pueden atacar dicho acto si este ha sido hecho ultra vires.

Aunque según Lufthansa, "su administración, a pesar de la subvención por el gobierno, está totalmente en manos de intereses privados"<sup>456</sup>, la naturaleza jurídica de la compañía aérea alemana puede discutirse toda vez que más de 2/3 de su capital son propiedad del Estado (80%). Sería necesaria una obra

454

Friedman y Mufnagel, "The Public Corporation in Germany" (ed. Friedman, op cit supra nota 1) p. 138. Véase también Oeftering, H., "Der Bund Als Unternehmer", Finanzpolitische Mitteilungen, nº. 112, junio 1953.

455

BGB, 17 (1960) Véase Faller, op cit supra nota 188, p. 114

456

The History Of German Airlines, ed. Lufthansa Airl, July 1961.

maestra jurídica para convencer a este autor sobre el Estatuto privado de la compañía aérea alemana. Si Lufthansa fuera considerada empresa pública sus empleados serian funcionarios como lo son los empleados de los establecimientos públicos en Alemania.

#### POLITICA AEREA

213. La compañía aérea de Alemania Occidental Lufthansa se ha decidido por una política de expansion que se puede justificar en diferentes bases. Primero, es una compañía aérea por tradición mundial cuyo prestigio se alzó al máximo antes de la Segunda Guerra Mundial. Segundo, tiene un mercado asegurado en América del Sur a donde fué la primera en volar, via España y Africa, en 1927, y donde hay muchos emigrantes alemanes<sup>457</sup> Tercero., posee una tradición técnica a desarrollar. Por último, pero no menos importante, el art. 3 del Convenio de 1952 forzó a Alemania a establecer una política liberal en sus convenios bilaterales. Si esto significa que los bilaterales alemanes estan redactados en tal manera que no se permite la cláusula de predeterminación, en tal caso Lufthansa tendrá que volar en todo tiempo y a todo sitio como precio de supervivencia en rutas fuertemente competitivas.

#### COMPAÑIAS AEREAS ALEMANAS

214. Ya en 1918 Deutsche Luftreederei realizaba transporte aéreo de correos. Al final de 1919 trabaja en pool con KLM. En 1921 volaba a Lituania y a Inglaterra en 1922.

La compañía Junkers era a la vez una compañía de transporte aéreo y constructora de aeronaves. Volaba a Suecia en 1924. En 1923 habian mas de 30 compañías que se unieron en dos:

457

Fuó la filial de Lufthansa, Condor Syndicate, la que llevo a Brasil en 1927.

la Junkers Luftverkehr y la Deutsche-Aero-Lloyd, en las que participaron el gobierno, la banca y las compañías marítimas. Ambas se unieron en 1926 en la Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft cuyo capital se repartió entre el gobierno (36%), los gobiernos regionales (19%), las dos compañías que se unían (27,5%) y los particulares (17,5%)<sup>458</sup>.

Tres años más tarde en 1929, el tráfico europeo era transportado en las siguientes proporciones:

	<u>Pasajeros</u>	<u>Mercancias</u>
Lufthansa . . . . .	97.422	954 Tn.
Imperial Airways (UK) . . . . .	32.304	861
Compañías Francesas . . . . .	30.175	1.946
Compañías Italianas (7) . . . . .	25.739	457
KLM . . . . .	19.129	864
Compañías Suizas (2) . . . . .	420	168

En 1938, poco antes de comenzar la guerra la situación había cambiado pero no en relación con Lufthansa que se mantenía con mucho la primera compañía aérea europea, transportando un tráfico casi doble del de KLM, casi triple al de Air France y casi seis veces el de Imperial Airways<sup>459</sup>:

Pasajeros transportados:	Lufthansa,	281.000
	KLM	163.720
	Air Frances	104.424
	Imperial	48.313

Lufthansa creó filiales en todas las partes del mundo. En 1927 Condor Syndicate volaba a América; en 1929 Lufthansa cooperaba en la financiación de Iberia y por ello se le permitió volar a las Islas Canarias via España; en 1930 formó la compañía aérea china Eurasia de la cual 1/3 era de su propiedad, volando Junkers a Persia en 1924 bajo el nombre de Luftverkehr Persien. Llegó a Tokio en 1928. La guerra terminó con todo este progreso.

458

Op. cit supra nota 456, p. 15. Lenoine dá otra cifra, op cit supra nota 38, p. 367.  
459 Serraz, "La Reconstitution de la D.Lufthansa" RGA 113 (1953)

La reconstrucción de Lufthansa después de la guerra está comprensiblemente dirigida a una política de prestigio por la cual puedan recuperarse viejas glorias. La actual Luft-hansa, 80% del Estado, posee una flota de 70 aeronaves, emplea a 10.000 personas, y actualmente regatea con Italia y Francia por una mayor participación en la futura Air Union. En 1962 el 50% de sus ingresos se consiguió en el transporte de mercancías C. Holanda

#### ADMINISTRACION CENTRAL AEREA

215. Aunque el Ministerio competente con la aviación civil es el Ministerio de Transportes y Waterstaat, cabe discutir cual es el Ministerio que realmente controla la aviación ci-<sup>460</sup>vil, si el de Transportes o el de Hacienda. Lo que es claro es que de nuevo, en Holanda, el control gubernamental desfasa con mucho el control parlamentario.

La Ley de 27 de julio de 1927 establecía que el Tesoro "se encargaría de aquellos poderes que se le concedieran por el Derecho Positivo". Aunque en relación con KLM no se ha deta-llado nada en el Derecho Positivo, se ha puesto en vigencia un sistema de control financiero por medio de un contrato de fecha <sup>461</sup>1 de enero de 1950 entre el Estado y la Compañía Aérea Real Ho-landesa KLM (Koninklijke Luchtvaart Maatschappij)

460

Véase Veenstra, K., "KLM, Royal Dutch Airlines, Its Organization, Control and Financial Situation" monografía IASL, McGill Univ., diciembre 1964

461

Id. p. 12

462

Strauss, AIR LAWS AND TREATIES OF THE WORLD, p. 964 (1961)

La expiración de este contrato tiene que ser sancionada por Ley (art. 15,2 del contrato). Si el Ministerio de Transporte y el Tesoro no consiguieran llegar a un acuerdo en el modo en que este último ha de realizar el control financiero sobre KLM, el Tesoro informará al Parlamento Holandés (Staten-Generaal) sobre el punto en discusión.

#### LEGISLACION AEREA

216. La Ley Holandesa fundamental de aviación es la de 15 de enero de 1958, que entró en vigor el 1 de octubre de 1959<sup>462</sup>, derogando la de 1.926. Los rasgos más sobresalientes de esta Ley son los siguientes:

Se define a la navegación aérea como la "utilización de aeronaves" (art. 1). "Operación" de una aeronave es realizar acciones a bordo para utilizar dicha aeronave (art. 2). Ciertas aéreas de agua son consideradas tierra, cayendo bajo la jurisdicción del Ministerio de Transporte. El art. 1 dice simplemente que "las aeronaves registradas en Holanda serán aeronaves holandesas" sin mencionar requisitos previos al registro, de suerte que el pabellón de conveniencia puede ser utilizado, mostrando así una faceta comercial más de la compañía aérea holandesa. De sus 62 artículos ninguno trata de una política de autorizaciones excepto el art. 10 que dice: "el Ministro puede autorizar la Administración de Asociaciones e Instituciones que estén formadas bajo la Ley Holandesa y tenga como objeto fomentar la aviación...". Este artículo no trata directamente de las asociaciones de empresas aéreas pero si estas se incluyeran caerían bajo los poderes discrecionales del Ministro. No existe problema sin embargo toda vez que KLM tiene un contrato con el Estado (concesión) y el tamaño del país no dá lugar al escabroso tema de la competencia con otras compañías aéreas.

Unaregulación específica de la investigación de accidentes de aeronaves se encuentra en la Ley de Desastres Aeronáuticos de 10 de noviembre de 1936.<sup>463</sup>

#### MEDIOS Y MODOS DE CONTROL

217. Antes de 1956 KLM tenía tres departamentos: un Comité Ejecutivo Administrativo (Administración), un Consejo de Administración (el Cuerpo de Directores) y un Consejo Inspector. Desde 1956 su configuración se ha hecho mas continental: todas las cuestiones de dirección y administrativas han sido transferidas a la Administración, actualmente compuesta de tres directores, dos de los cuales son nombrados por el Consejo de Inspección<sup>464</sup> -y los otros dos órganos (el de Inspección y el antiguamente llamado malamente de Directores) se han unido en uno solo, verdadero Consejo de Administración, aunque se sigue llamando Cuerpo de Directores, compuesto de once miembros<sup>465</sup> encargado con la tarea de supervisar la compañía<sup>466</sup> y que es el Raad van Commissarissen. Naturalmente, el Consejo de Administración no puede dejar de ser un órgano Inspector toda vez que se compone de funcionarios controlando una empresa mas de 2/3 de cuyo capital es del Estado. La unión de los dos órganos, el del Consejo de Administración y el de Inspección, lo confirman. Los miembros del Raad van Commissarissen incluyen al Se-

463

Staatsblad n. 522 (1936)

464

Véanse informes anuales de KLM, de 1961 p.3, y de 1963, p.1

465

Arts.17 y 23,1 de los Estatutos de KLM de 20 de julio 1964

466

Para mas detalles véase Veenstra, op cit supra nota 460 p.40

cretario General del Ministerio de Transporte y el Tesorero Jefe del Ministerio de Hacienda. Dado que el Consejo de Administración nombra un inspector que controla todos los organos y éste a su vez, es controlado por los accionistas, en el sentido de que son éstos los que tienen la última palabra en los temas financieros en las asambleas generales <sup>467</sup>, en conjunto parece un buen sistema para equilibrar el interés de los accionistas con el del gobierno. De todas formas este control de intereses no significa necesariamente el interés general de la comunidad.

Los lazos de KLM con el Gobierno se han relajado o fortalecido de acuerdo con sus situación financiera, lo que indica dos cosas, primero que KLM aspira a una plena comercialización de su política, segundo que KLM no consiguió todavía un status comercial satisfactorio. En efecto la participación gubernamental de KLM ha variado de un 75% cuando la compañía se creó el 7 de octubre de 1919, a un 51% en 1947 <sup>468</sup> alcanzando el 90% en 1956 y siendo actualmente de un 69,4% reflejando estas cifras la situación financiera de KLM en cada momento.

El Reino Holandés siguió una política de subvenciones directas antes de la guerra mundial. A cambio el control gubernamental daba lugar a un sistema de nombramiento de directores por el que los accionistas escogían cinco nombres de los diez que les ofrecía en una lista el gobierno, siendo

467

Arts. 30 y 38,2 de los estatutos.

468

La participación del Estado en las "Acciones de Precedencia" alcanza el 74% de esta clase de acciones, véase Intervista 1332 (1964)

de libre elección por los ~~af~~ccionistas los otro cuatro directores<sup>469</sup>. La crisis financiera de 1960 dió lugar a la Ley de subvenciones de 2 de agosto de 1962<sup>470</sup>. Ultimamente se han estrechado mas los lazos entre el gobierno y KLM como resultado de esta crisis. El Ministro declaró en la discusión de la Ley de 1962 en el Staten Generaal (Parlamento Holandés):

Los Ministros, con el fin de capacitarse para poder acarrear con la responsabilidad en decisiones muy esenciales en la conducción del negocio, tienen que gozar de ciertos poderes que no podrian ser ejercitados si se basaran solamente en la autoridad de los organos de administración normales de una sociedad anónima. Ademas es norma general que se reserven poderes especiales para el Estado cuando este concede ayuda financieras<sup>471/</sup>

#### POLITICA AEREA

218. Entre las principales razones por las que el Reino Holandés fomenta la situación de KLM como una de las mas importantes compañías aéreas del mundo, estan el poder de ingresos en divisas de KLM y el número de sus empleados, 15.600. Se ha dicho que de cada 6 habitantes en Holanda uno al menos ha sido, o ~~ha intentado~~ serlo, empleado de la KLM. Asi podemos comprender no solo cuando importante es KLM sino lo pequeña que es Holanda.

Una compañía aérea tan grande con un mercado tan pequeño en un nuevo mundo en el que todos los países tratan el transporte internacional aéreo con una política restrictiva a fin de proteger la expansión de sus propias compañías aéreas nacionales, esta condenada a morir a menos que se comprometa en una política de prestigio y propaganda. La ansiedad en Holanda por tener una empresa aérea famosa en el mundo dá lu-

<sup>469/</sup> Lemoine, op.cit supra nota 38, pp. 369 y 370

<sup>470/</sup> Staatsblad (BOE Holandés) 300 (1962)

<sup>471/</sup> Bijl, Hand II 61/62, 6742 n.5, p.5-6, citado de Veenstra op.cit supra nota 460 p. 34

gar a una carga de 3 $\frac{1}{2}$  millones de francos franceses sobre los contribuyentes" <sup>472</sup> "KLM persigue una política de prestigio muy util para la reputación de la monarquía holandesa" <sup>473</sup> .

Las actuales políticas restrictivas en el transporte aéreo internacional dañan gravemente a KLM. Cuando se impidió a KLM ~~de~~ volar a Los Angeles por los EE.UU. que por entonces clamaban por políticas abiertas en los países extranjeros para sus compañías aéreas nacionales, KLM fué parcialmente desnacionalizada con el fin de permitir cierto grado de participación al capital norteamericano esperando que así podría convencerse mejor al gobierno americano para que adoptara una actitud mas favorable a KLM. <sup>474</sup> Esto demuestra cual importante es para KLM la expansión de sus redes.

No podemos pasar por alto por otra parte el papel jugado por Holanda durante siglos en el comercio marítimo así como la posición que ha alcanzado ya hoy día en el transporte aéreo nacional.

#### COMPAÑIAS AEREAS HOLANDESAS

219. Esta sección debería titularse la compañía aérea holandesa pues las dimensiones del país no permiten a compañías aéreas privadas competir con KLM. Así, nos encontramos con un primer factor que puede ayudarnos en el estudio del status jurídico de KLM: su monopolio. De nuevo nos encontramos

472

Hans "Les Entreprises de Transport Aerien de l'Europe Occidentale", RGA 1232 (1950)

473

RGA 55, 1956

474

Cheng, op cit supra nota 20 p. 21

con una sociedad anónima (Naamloze Vennootschap) según la Ley  
 En esta etapa del estudio este término, sociedad anónima, repe-  
 tido en lenguas diferentes, se ha hecho tan familiar como sospech-  
 choso. Una empresa de propiedad del estado en un 69,4%, subven-  
 cionada directa o indirectamente, que disfruta un régimen de  
 monopolio y cuya administración está controlada estrictamente  
 e incluso nombrada por el gobierno "no es sino una empresa de  
 economía mixta" <sup>476</sup> y ya sabemos lo que esto significa.

KLM ha venido teniendo deficit desde 1949 por causa de  
 ciertas dificultades en sus vuelos al Lejano Oriente. Se permiti-  
 eron especiales subvenciones <sup>477</sup> bajo la Ley de 21 de agosto  
 de 1950, modificada por la Ley de 2 de agosto de 1962. El gran  
 golpe se lo ocasionó el cierre del territorio indonesio en 1959 <sup>478</sup>  
 La actual crisis financiera <sup>479</sup> de KLM ha debilitado su posición  
 y capacidad de regateo en el futuro consorcio europeo, Air Union

475

Art. 1 de los Estatutos de KLM. Véase también art. 1,3 de la  
 Ley de 1950 (Staatsblad K 336); véase también art. 36,2 del  
 Código de Comercio Holandés (Wetboek van Koophandel).

476

Flamme, L'ENTREPRISE PUBLIQUE, parte II, p. 6 1959. Véase  
 también Davies, A HISTORY OF THE WORLD AIRLINES 283, 1964.

477

Slotemaker, WAARDEEN KLM? 56, 1964

478

Veenstra añade las siguientes razones de la actual situación  
 de KLM en su op cit supra nota 470 p. 21: 1) exceso de capa-  
 cidad debida a la introducción de los jets. 2) las crisis de  
 Berlin y de Argelia. 3) El llamamiento a los americanos a gas-  
 tar sus vacaciones en su propio país. 4) Los gastos excesivos  
 en propaganda y otros por prestigio. 5) La política general  
 restrictiva en el transporte aéreo internacional que ha minado  
 el principio de quid pro quo. 6) Competencia en tarifas re-  
 ducidas por los vuelos charter. 7) Aumento de los costes de  
 operación. 8) La nueva pujanza de Alitalia y Lufthansa. 9)  
 La situación geográfica de Holanda. 10) La devaluación del  
 florin holandés. 11) La falta de jets para cortos recorridos  
 12) La reducción del número de emigrantes holandeses. 13)  
 Crisis en su administración 14) Dos accidentes graves en 1961

479

Un estudio de las razones generales de la crisis de la com-  
 pañía de 1960 puede verse en Lord Douglas of Kirtleside "Euro-  
 pean Air Transport in the 1960s" XVII Interavia 412 (1962)

D. BELGICA

## ADMINISTRACION CENTRAL

220. La separacion de las aviaciones civil y militar es tipica de un pais que ha deseado se le reconociera un status de neutralidad en las relaciones internacionales. Desde el mismo comienzo, la aviacion civil fué controlada por un organismo autónomo, aunque relacionado con el Ministerio de Defensa, la Administration de L'Aeronautique, un departamento interministerial competente en la explotación y control de las compañías aéreas asi como en la construcción de aeronaves. Fué creado por Arrêté Royal de 21 de noviembre de 1919. El Arrêté Royal de 29 de noviembre del mismo año colócala bajo control de la administración los servicios nacionales e internacionales, amén de regular la emision de autorizaciones y certificados de aeronavegabilidad.

La administración aeronáutica fué transferida al Ministerio de FERROCARRILES, MARINA, CORREOS Y TELEGRAFOS por el Arrêté Royal de 26 de agosto de 1925.

Algunos miembros de la autoridad aeronáutica recibieron facultades de policia judicial por la Ley de 22 de julio de 1944 para castigar las infracciones de las Normas de navegación. El art. 42 del Real Decreto de 1954 derogó estos poderes. Las infracciones de las <sup>disposiciones</sup> ~~instituciones~~ aéreas actualmente se tratan en proces-verbales que son luego presentados en el plazo de tres dias a las autoridades judiciales.

El Conseil d'Etat belga fué creado por la Ley de 23 de diciembre de 1946. Su capacidad asesora en relacion con la política aérea no debe confundirnos con la que se le dió al Consejo Superior Aéreo por el Arrêté Royal de 22 de enero de 1930. La Ley Aérea belga fundamental es de 1937 y entró en vigor en 1954. Por ella se delegó en el Ejecutivo la facultad de promulgar disposiciones que regulen la navegación aérea (art.5)

Las lagunas que deje esta legislación delegada son cubiertas subsidiariamente por el derecho general marítimo o comercial (art.8). Aunque esta amplia delegación de poderes y de control no ha impedido que el Parlamento belga haya promulgado varias leyes para determinados asuntos de aviación, es la amplitud de la delegación lo que explica por qué se exige consejo del Tribunal Administrativo Supremo, el Consejo de Estado, en materia de política aérea. Es ésta una restricción administrativa de la regulación administrativa del transporte y de la navegación aéreas.

480

Cabe mencionar también la existencia del R.V.A. (Regie des Vois Aeriennes) que es competente en materia de seguridad de vuelo y es una muestra de la actual tendencia a crear cuerpos autónomos para esta tarea particular. La R.V.A. controla también la construcción, explotación y administración de los aeropuertos.

El Ministerio actualmente competente es el de Comunicaciones.

#### LEGISLACION AEREA BELGA

221. Las Normas de navegación aérea en Bélgica datan de 1919. Las leyes de 16 de noviembre de 1919 y de 22 de julio de 1924 fueron derogadas por la Ley de 27 de junio de 1937 que entró en vigor por el Arrêté Royal de 15 de marzo de 1954

480

Véase "Arrêté Loi Creant la Regie des Vois Aeriennes", 10 R.G.A. 92 (1947)

481

Mohiteur belge 26-3-1954. Strauss, AIR LAWS AND TREATIES OF THE WORLD-US HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON SCIENCE AND ASTRONAUTICS, 87th, Congress, 1ª sesión mayo 11, 1961 p. 259

Las leyes que regulan SABENA (Société Anonyme Belge d'Exploitation de la Navigation Aérienne) son de 26 de abril de 1923 (por la que se consideró SABENA como S.A. aunque parcialmente de propiedad pública); de 16 de agosto de 1927, de 25 de mayo de 1929, de 14 de enero de 1938, de 21 de febrero de 1939 y por último de 6 de abril de 1949<sup>482</sup>, actualmente vigente, modificada por la de 23 de junio de 1960.

El Convenio de Varsovia cobró vigencia en Bélgica por la Ley de 7 de abril de 1936 y el de Chicago por la de 30 de abril de 1947<sup>483</sup>.

La Ley de 1937 en su art. 3 concedió al Ministro competente el poder de autorizar a las aeronaves extranjeras el vuelo sobre territorio belga. El art. 4 facultó al Monarca para prohibir vuelos sobre el Reino de aeronaves nacionales y extranjeras. El art. 5º proveía que las normas de navegación aérea serían promulgadas por Real Decreto. En cumplimiento de este artículo fué el A.R. de 1954 el que puso en vigor la Ley de 1937. Se considera que han ocurrido sobre territorio belga los nacimientos y defunciones (art. 7), los contratos (art.10) y los delitos (art.36) ocurridos a bordo de aeronaves belgas. El art. 8 declaró subsidiario al Derecho Marítimo.

Los principales artículos del A.R. de 1954 que complementan la Ley de 1937 son el art. 27 que faculta al Ministro para exonerar a los transportistas de los certificados necesarios; los arts. 20, 21 y 29 que facultan al Ministro para controlar la construcción y mantenimientos de aeronaves, y, sobre todo, el art. 95 que exige la autorización del Ministro para los servicios no regulares y los trabajos aéreos.

482

M.B. abril 21, 1949, N. 111

483

M.B. 2 de diciembre de 1948

En realidad esta disposición no es nueva pues repite el requisito exigido por el A.R. de 18 de agosto de 1938. El A.R. de 1954 no trata de los servicios regulares, ~~sino~~, que son objeto de regulación por la Ley de SABENA de 1949 que concedía a esta compañía el derecho exclusivo de explotar estos servicios en régimen de concesiones (convention-cahier des charges) en su art. 6.

Los servicios no regulares y los trabajos aéreos necesitan un permiso del Ministro para cada caso; no obstante puede concederse por un plazo de dos años como máximo en el supuesto de

- (a) Transporte no regular de mercancías
- (b) Servicios de taxis aéreos (art. 96)

Los servicios de taxis en helicópteros que vuelan dentro de Bélgica y hasta Paris, a pesar de su alto coste <sup>484</sup>, son bien conocidos. El art. 97 establece que la autorización solo se concederá a ciudadanos belgas. Por último, el status jurídico de SABENA ha sido modificado ampliamente por la Ley de 23 de junio de 1960.

Así pues el actual Código Aéreo del Reino Belga está constituido por la Ley de 1936 para el transporte aéreo, la Ley de 1947 para la navegación aérea internacional, la Ley de 1949 que regula SABENA modificada por la Ley de 1960, y la Ley de 1937 y el A.R. de 1954 que regula la navegación aérea

#### MEDIOS Y MODOS DE CONTROL

222. El art. 33 de los Estatutos de SABENA declara que el Estado se encarga de comprarle a la compañía sus bienes de equipamiento de aviación. Según el art. 34 esto es un préstamo pero en la práctica es una clara subvención indirecta ya que

484

Augeron, "Les subvention aux compagnies aériennes" 19 RGA 1956, pp. 55-58

SABENA ha de devolver estos fondos del modo siguiente: de todos los beneficios posibles de SABENA, primeramente los accionistas percibirán un interés del 6% del capital; después de ellos el 5% del beneficio restante se dedicará a fondos de reservas, y el resto si lo hay, será dividido por mitad entre los accionistas y el personal y el Estado que percibiría esta cantidad en concepto de redención de préstamos. El art. 36, derogado por el art. 38 de la Ley de 1960, dice que, si el Parlamento negara estos "préstamos" a SABENA, los accionistas de la compañía pueden decidir disolverla; por este concepto SABENA recibió en 1962 la cantidad de 470 millones de frs.

Una vez más son las subvenciones las que permiten al gobierno controlar la compañía e intervenir su administración. Un comité de seis comisionarios auditores controlan la contabilidad de la compañía <sup>485</sup>. Debe notarse sin embargo que tales comités existen también para controlar otras sociedades anónimas. El Consejo de Administración se compone de 14 miembros nombrados por los accionistas por un periodo de seis años <sup>486</sup>. Siete de ellos son propuestos por los ministerios de Comunicaciones, Hacienda y Colonias. Cada uno de ellos tiene derecho de veto e incluso en el caso de que seis de ellos esten de acuerdo con el resto del Consejo de Administración. Lo que es

485

El Ministro nombra tres de ellos. Es notable el hecho de que se les obligue a ser accionistas de la compañía para interesarlos personalmente en la buena administración de la misma (arts. 20 y 21 de los Estatutos de SABENA).

486

Dada la participación mayoritaria del gobierno de hecho solo dos miembros representan a los accionistas privados. Mas aún el Presidente del Consejo y el Director de la Administración son nombrados por Royal Warrant. Es el Consejo el que nombra a todo el personal y fija sus salarios.

más, incluso en el caso de que todos, incluido los siete, den su voto en un tema particular, cada uno de los tres Ministros citados puede revocar el acuerdo en un plazo de 15 días (art.11 de los Estatutos de SABENA)

#### POŁITICA AEREA

223. Sin duda el objetivo primario de la compañía aérea belga antes de la segunda guerra mundial y hasta 1960 fué el suministrar un contacto frecuente entre Bélgica y el Congo. Ya en 1919 la política aérea belga se dirigia a "la creación de una flota civil aérea fuerte para las necesidades vitales económicas y militares del país"<sup>487</sup>. Hoy día el déficit crónica de SABENA busca otras bases para justificarse. Así por ejemplo el hecho de que emplee a 10.000 personas, el hecho de que en 1961, por ejemplo, el total de ingresos de la compañía, 2.000 millones de frs. belgas, el 55% se recibió en divisas. Esta suma era igual al valor total de las exportaciones de Bélgica a Canadá en aquel año. "La escala de estas cifras es una indicación de la importancia del transporte aéreo en la economía belga, sobre todo como fuente de divisas que son indispensables para realizar transacciones internacionales"<sup>488</sup>

#### COMPANIAS AEREAS BELGAS

224. De nuevo nos encontramos con un país pequeño que no puede permitirse el lujo de fomentar la concurrencia en su mercado aéreo. SABENA mantiene una concesión de exclusiva para operar servicios regulares y no regulares, para transportar pasajeros, mercancías y correo tanto en rutas nacionales como internacionales, para realizar trabajos aéreos, para los servicios de tierra complementarios, para el mantenimiento de

487

Nelis, G. BELGIAN EXPANSION THROUGH AVIATION (1919)

488

Véase SABENA-information, ed. SABENA, 1 (1962)

equipo, etc.; e incluso para realizar cualquier otra actividad relacionada con su principal objetivo siempre que se autorice por Real Decreto (art. 3 y 6 de los Estatutos de SA BENA). Segun Litvine<sup>489</sup>, SABENA fué realmente una sociedad anónima de 1923 a 1960, pues el Estado ni podia cambiar sus estatutos ni intervenir en su administración, excepto vetando sus decisiones. Muchos autoras no estan de acuerdo con Litvine<sup>490</sup>. En cualquier caso no hay duda sobre el status jurídico de SABENA hoy dia, una vez promulgada la Ley de 1960.<sup>491</sup> SABENA ha dejado de ser definitivamente una sociedad anónima.<sup>492</sup> La Ley de 23 de junio de 1960 que autoriza a SABENA a modificar sus estatutos distribuyó la participación del capital en la proporción siguiente:

	<u>Antes de 1960</u>	<u>Desde la Ley 1960</u>
Estado belga . . . . .	35,4%	65,15%
Congo . . . . .	24'8%	24'85%
Particulares . . . . .	49'8%	10 --%

El Consejo de Administración se compone de los siguientes miembros:

	<u>Antes de 1960</u>	<u>Desde la Ley 1960</u>
Nombrados por el Estado belga	4	9
Nombrados por el Estado del Congo	3	4
Nombrados por accionistas privados	7... 14	2... 15

Es el Rey quien nombra al Presidente del Consejo de Administración. Se han dado dos razones para justificar estas reformas: el hecho de que el Congo haya recibido la

489

Litvine, M., "La Nature Juridique de SABENA et la Loi de 23 de Juin de 1960", 15 RFDA 103 (1961)

490

Vid. Buttgenbach, THEORIE GENERALE DES MODES DES SERVICES PUBLICS EN BELGIQUE que declara a SABENA empresa de economía mixta y por tanto pública, en n. 424, 428, 429 (1952); Marione, LES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE EN BELGIQUE, 103, (1947); Jenten, "Des Organismes Paraestatâques. Controle. Organismes d'Economie Mixte. Definition", 30 J. T. Outremer, pp. 161 y ss. (1952).

491

M.B. 25/VI/1960

492

Litvine, op.cit.supra nota 489, p. 105

independencia y la necesidad de reestructurar SABENA cara al futuro consorcio europeo<sup>493</sup> Air Union . Una tercera razón es el hecho de que el particular privado no encontrara suficientemen<sup>494</sup> te atractiva la inversión en una compañía deficitaria . He aqui las razones por las que el Ministro de Comunicaciones di-<sup>495</sup> jo que ésta había sido una "nacionalización no forzada" .

### E. Suiza

#### ADMINISTRACION CENTRAL AEREA

225. La Administración Aérea Suiza se compone de cuatro órganos principales mas los cantones por delegación. Son: el Consejo Federal, El Ministro de Ferrocarriles y Correo la Oficina Federal Aérea y la Comisión de Navegación Aérea.

El Consejo Federal es el órgano supremo en materia de competencia en la navegación aérea. Concede los permisos a las aeronaves extranjeras para volar sobre territorio suizo (art. 1 de la Ley de 1948) y es competente para controlar todo lo relativo a la navegación aérea y dictar disposiciones al res pecto (art. 2). En caso de emergencia se subroga en los poderes y facultades delegadas de los otros órganos (art. 7). Realiza la función de policía aérea federal (art. 12) aunque en este campo no puede afectarse la autoridad de los cantones (art. 21). Es además el órgano supremo al que se dirigen las apelaciones contra las decisiones de la Oficina Federal Aérea y del Ministerio de Ferrocarriles y Correos (art. 6), cabiendo apelación contra él ante el Tribunal Federal por sus decisiones, actos y disposiciones en que se afecten los derechos civiles privados (art. 59). Esta apelación naturalmente se inter pondrá por el particular afectado.

<sup>493</sup> Doc. Parl. Chambre des representants, seances junio 14, 1960 p. 527, nº 1

<sup>494</sup> Id. p. 937

<sup>495</sup> Id. p. 929

El Ministerio de Ferrocarriles y Correos es, por delegación del Consejo Federal, el responsable por las siguientes funciones: Concede las autorizaciones para los servicios regulares (art. 27); tiene que escuchar a los cantones y establecimientos públicos afectados al dar una autorización (art. 28), y en general funciona como un puente entre el Consejo Federal que promulga las normas y la Oficina Federal Aérea que las ejecuta. Los arts. 101-103 trata del sistema de ~~colonialista~~ <sup>economía mixta</sup> en el que se involucra ampliamente al Ministerio

La Oficina Federal Aérea, aunque sometida al Ministerio de Ferrocarriles y Correos y al Consejo Federal a través del anterior, y aunque no está facultado para promulgar ninguna norma, es realmente el órgano encargado con la práctica diaria de la aviación. Ella es la que dá contenido al sistema de autorizaciones prescribiendo las rutas objeto de la misma, controla la empresa autorizada, su contabilidad, sus tarifas y sus horarios (arts. 8, 27, 30 y 33) y es competente para regocar las licencias (art. 93); es también responsable en la concesión de permisos para realizar servicios no regulares y trabajos aéreos comerciales (art. 33); también llegó a estar encargado de la investigación de accidentes de aeronaves lo que realizaba junto con las autoridades cantonales del lugar del accidente y con la Comisión Federal de Investigación

El Presidente de esta Comisión era nombrado por el Tribunal Federal. Los otros dos miembros eran representantes de la Oficina Federal Aérea y del Cantorum respectivamente (art. 25)

El informe final, tenía que ser entregado a, y publicado por,

496

Hasta 1948 en que la Comisión Federal de Investigación se encargó totalmente de la Investigación de Accidentes. En 1960 se creó dentro del Ministerio un Bureau d'Enquête

497

Creado por Orden de 5 de junio de 1950.

el Ministro (art. 26). Una vez autorizado un transportista extranjero para entrar en Suiza por el Consejo Federal, es la Oficina Federal Aérea la que concede la autorización o permiso (art. 6) sobre base de reciprocidad (art. 34) y la que prescribe las rutas a seguir por la aeronave extranjera (art. 8). La Oficina Federal Aérea ha sido también la encargada de crear un órgano especial competente en materia de seguridad de vuelo incluyendo en particular el control del tráfico aéreo, los servicios meteorológicos, señalización, ayudas a la navegación, tele comunicaciones, etc. (art. 40). Sus decisiones pueden ser apeladas ante el Ministro y posteriormente al Consejo Federal. Por último es también la Oficina Federal Aérea la que registra las aeronaves y expide los certificados de Seguros y de Aeronavegabilidad (arts. 56 y 64).

Hay además una Comisión de Navegación Aérea que realiza el papel de Consejo Asesor Supremo, "informando en materias importantes" (art. 5). Se compone de siete miembros. El art. 5 que dice "informará" parece implicar una petición de consejo obligatoria por el Consejo Federal en cuestiones importantes. La Ley de 1948 no define criterios que cualifiquen un asunto como importante.

En fin, los cantones disfrutaban de aquellos poderes que el Consejo Federal, el Ministerio o la Oficina Federal Aérea les deleguen (art. 4).

Resumiendo. el Gobierno suizo (Consejo Federal), es competente en las cuestiones más importantes, en el establecimiento de una política aérea y en la promulgación de disposiciones aéreas. El Ministerio de Ferrocarriles y Correos participa en el capital y administración de la compañía y es com

petente en materia de autorizaciones para los servicios de transporte aéreo regular. La Oficina Federal Aérea cuida del registro de aeronaves, de la expedición de certificados, de la seguridad de vuelo y de los permisos para los servicios no regulares. La Comisión de Navegación Aérea es un consejo asesor y los cantones tienen las facultades que les delegan los organismos anteriores.

La semejanza con la administración americana existe tanto en la comercialización de la compañía aérea como en la distribución de poderes entre una autoridad para dar autorizaciones preocupada en materia económica del transporte aéreo (el Ministerio de Correos y la CAB) y una agencia gubernamental responsable de la seguridad de vuelo (Oficina Federal y FAA).

Debe mencionarse que aquí de nuevo nos encontramos con la tendencia a ~~crear~~ crear órganos especializados en materia de seguridad de vuelo y de investigación de accidentes. La Comisión Federal de Investigación fue creada por el art. 25 de la Ley de 1948 como un cuerpo autónomo por no resultar aconsejable facultar a la misma Oficina Federal Aérea con la investigación de accidentes que pudieron ser causados por la deficiencia de sus servicios. Así la posible sospecha de que el informe sobre el accidente "haya sido redactada mas con la mira puesta en proteger la Oficina Federal Aérea que en evitar semejantes accidentes en el futuro" queda fuera de lugar. Por existir una duplicación de servicios en esta materia, ultimamente la Ley de 1 de mayo de 1960 creó un organismo especial, derogando los

498

Vid. Oppikofer, H., "Aktuelle Probleme des Luftrechts", 65 Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 204a-205a (1946).

499

Vid. Faller, op.cit.supra nota 188, p. 91.

500

Guldinan, W., "Developments recents de la legislation suisse en matiere aeriene", 14 RFDA 220-224 (1960).

arts. 25 y 26 de la Ley de 1948. Este organismo es el Bureau de Investigación de Accidentes de Aeronaves (Bureau d'Enquête) dependiente no de la Oficina Federal Aérea sino del Ministerio como un departamento mas ministerial. La Comision Federal de Investigación hoy dia <sup>501</sup> simplemente examina el informe preliminar hecho por el Bureau.

#### LEGISLACION AEREA SUIZA

226. La Ley Federal de Navegación Aérea de 21 de diciembre de 1948 <sup>502</sup> cuya redacción se inició en 1930, constituye el actual Código Aéreo Suizo. La navegación aérea se regulaba antes de 1948 por el Arrêté del Consejo Federal de 27 de enero de 1920. Fué promulgada en un momento en que el gobierno gozaba de poderes extraordinarios como consecuencia de la primera guerra mundial <sup>503</sup>. Por él se creó la Oficina Federal Aérea.

#### INTERVENCION GUBERNAMENTAL

227. La autorización que el Ministerio de Ferrocarriles y Correos concede para los servicios regulares lo hace bajo el régimen de concesión. El gobierno suizo por tanto al final de la misma recupera el capital y bienes de la compañía aéreas, previa adecuada indemnización cuya suma puede ser objeto de litigio, en caso de desacuerdo, ante el Tribunal Federal. (art. 31). El art. 103 expresa claramente que

el servicio aéreo nacional, continental o internacional que sea declarado de interés general por el Departamento de Ferrocarriles y Correos será explotado por una compañía de transporte aéreo suiza de carácter mixto. Los cantones y las comunidades pueden poseer acciones en tales empresas. Los estatutos de estas empresas públicas serán sometidos al Consejo Federal para su aprobación

501

Actualmente se compone de 5 miembros. Su Presidente ya no es nombrado por el Tribunal Federal sino por el Cons. Federal

502 Texto inglés en Strauss op cit supra n.481 p. 1078 (1961)

Texto francés en RGA 834 (1949)

0 Riese 0. LUFTRICHT 2 1. .

Así pues, puesto que Swissair opera como empresa de economía mixta parcialmente en propiedad del gobierno (30%) y ampliamente controlada por organismos públicos, no puede decirse que el permiso sea una mera autorización a una empresa privada, sino un monopolio y por tanto una concesión.

El art. 102 declara que la participación gubernamental en el capital social de la empresa de transporte aéreo solo tendrá lugar "si así lo exige el interés general".

El art. 28 exige consultar a las empresas de transporte público cuyos intereses sean afectados y a los cantones concernientes antes de que una solicitud de autorización sea resuelta definitivamente. Según el art. 30 el concesionario tiene que someter la aprobación de la Oficina Federal Aérea —una vez concedida la concesión por el Ministerio—, sus tarifas, horarios y situación económica a efectos de inspección.

Los servicios no regulares necesitan un mero permiso de la Oficina Federal Aérea. Dos Ordenanzas de 1 de octubre de 1949 han restringido seriamente esta clase de servicios cuando son realizados por empresas extranjeras. El art. 162 de las disposiciones promulgadas el 5 de junio de 1950 desarrollando la Ley de 1948 establece una nueva política abierta en relación con estos servicios no regulares, aunque exige a las empresas extranjeras que certifiquen haberse asegurado contra daños a terceros.<sup>504</sup> La Ley suiza de 1948 impone el Seguro Obligatorio contra terceros (art. 70) en relación incluso con las aeronaves extranjeras (art. 73). Se responde ilimitadamente si la causa del daño es el haberse arrojado un objeto sin razones de emergencia por un miembro de la tripulación(a.64)

El nombramiento de la Compañía de Seguros tiene que ser aprobado por el Consejo Federal (art. 70).

El Gobierno Federal puede conceder préstamos y subvenciones en particular a cuanto se refiere a

- la infraestructura, instalaciones de ayuda a la navegación,
- la explotación de los servicios aéreos regulares,
- la formación del personal de navegación.

Se someten a una condición: las subvenciones sólo se darán "si Suiza o una considerable parte de la misma está interesada en ello" (art. 101). Swissair, que fué fruto de la unión de Ad Astra y Balair en 1931, es propiedad del Estado 30%.

PARTE III

ENSAYO COMPARADO

PARTE III. ENSAYO COMPARADO  
 =====

En esta última parte se intentará un ensayo comparado. Para ello se analizarán aunque sea brevemente el sistema de la competencia regulada y el de los países socialistas. Así se configurará más claramente el sistema de economía mixta ya estudiado y sobre el cual se sacarán algunas conclusiones.

I. Criterios para un análisis comparativo.

228. Los tres sistemas económicos que existen actualmente en el mundo —empresa privada, combinación de la empresa pública y la privada y el monopolio gubernamental— no son fines en sí mismos sino medios diferentes para alcanzar un mismo fin: el bien de la comunidad. Aparte del trasfondo político y las razones ideológicas que pueden justificar la implantación de uno de estos tres sistemas, existen factores históricos, económicos sociales e incluso geográficos que pueden exigir diferentes medios para alcanzar el mismo objetivo .

La URSS se compone de decenas de repúblicas separadas por miles de kilómetros, con 177 diferentes grupos raciales, 125 idiomas, 40 religiones diferentes, espacios inhabitables —el 47% del suelo está helado— que no pueden comunicarse por medios de transporte por superficie, todo ello en un territorio igual al 1/6 de la Tierra. La aviación civil facilita la centralización del poder en estas circunstancias.

La actual situación en Europa no permite comparaciones entre las empresas de transporte norteamericanas y las europeas. La distribución de la población, la situación geográfica y el índice de renta per capita en Europa no es igual al de USA. Lo

sería si Europa fuera una nación como lo son los Estados Unidos. Es verdad que el europeo no es tan aficionado al avión como los americanos y por tanto no utiliza este medio tanto como éstos, pero esto puede entenderse mejor si se tiene en cuenta que

la distancia media por vuelo dentro de Europa es sólo de 566 kms. y dada la sensibilidad de los costes en la longitud de la etapa, es importantísimo tener en cuenta este factor cuando se comparan los costes europeos con los de otras áreas. Esto influye en todos los apartados de los costes en mayor o menor grado pero sobre todo en los derechos de aeropuertos y costes de superficie... el nivel de utilización de aeronaves se reduce cuando la longitud de la etapa es corta como ocurre en Europa, pues al ser corto el tiempo de vuelo aumenta inevitablemente la proporción del tiempo en su superficie entre los vuelos. 505/

La geografía física y la política tienen mucho que ver con la actual situación del transporte aéreo europeo.

El tamaño y la naturaleza de la explotación del transporte aéreo europeo es con mucho consecuencia de su geografía. Los países europeos no comunistas ocupan más de 4 millones de kms. cuadrados. Contando el Báltico, el Mar del Norte, El Canal, La Bahía de Vizcaya y partes contiguas del Mediterráneo, Europa ocupa más de 6 millones de kms. cuadrados, aproximadamente lo mismo que los Estados Unidos. Sin embargo la mitad de la población se concentra en menos de 1 millón de kms. cuadrados: Liverpool, Lyon, Roma y Hamburgo. La concentración industrial y demográfica de este área central tiene su influencia en las dimensiones del mercado del transporte aéreo cuando se manejan datos como el número de pasajeros y la distancia que viajan...

Otro factor de gran importancia que resulta de la división de Europa en un múltiple número de Estados soberanos es que la parte principal de su tráfico es internacional en carácter y no nacional... no existe en Europa una red de vuelos nacionales a larga distancia como la que realizan las empresas principales de USA... La división política de Europa tiene dos consecuencias más importantes. Primero, todos los vuelos están regulados por una serie de Convenios bilaterales negociados entre Estados. El modelo de ruta por tanto en gran número de vuelos directos entre las ciudades europeas se basa en el tráfico potencial de la tercera y cuarta libertad. Segundo, el territorio europeo es volado por un gran número de empresas no europeas que sirven rutas desde sus países a determinadas ciudades europeas. El contraste con USA es fuerte pues allí son pocos los servicios extranjeros que pasan del umbral

Por otra parte, la población en Europa casi duplica a la de los Estados Unidos -cerca de los 400 millones- y a la de la URSS cuyo territorio ocupa más de 22 millones de kms. cuadrados. Un sistema adecuado en USA no tiene por qué serlo en la URSS. El derecho de propiedad es un postulado en USA, un pecado en la URSS, y una institución muy debatida en Europa Occidental cuando el interés común está en juego. Las instituciones políticas se han desarrollado por senderos diferentes en USA y la URSS. Mientras que el individuo es el principio y el fin de la filosofía americana, el Estado es el fin y principio de todas las instituciones humanas en los países socialistas, y las actividades de interés general son realizadas bajo un estricto control administrativo en Europa Occidental. El concepto de servicio público ha sido el medio por el que los europeos han cedido sus preocupaciones y responsabilidades a una Administración paternalista.

229. Sin embargo, es precisamente entre sistemas diferentes donde caben las comparaciones. El problema es bajo qué criterios debemos compararlos.

En mi opinión el punto central es saber quién debe servir a quién. ¿Las compañías aéreas al Estado o viceversa?. Si la respuesta es que las compañías aéreas deben servir a la comunidad ¿significa comunidad el gobierno o el usuario?. En las primeras etapas del transporte aéreo, las consideraciones políticas y militares impedían considerar a estas compañías como comerciales. Más tarde la seguridad de vuelo forzó la sustitución del soldado por el técnico en los puestos donde se decidía la política aérea. Más tarde el economista sustituyó al técnico

505. Estudio de la IARB, op cit supra nota 8 pp. 40-42

506

Id. p. 3

al reconocerse la importancia del transporte aéreo para la economía nacional. El transporte europeo se encuentra hoy en esta etapa. El transporte aéreo en Rusia se está acercando a esta etapa también como se verá más adelante, mientras que el americano ha decidido ya sustituir al economista por el hombre de negocios en los Consejos de Administración de las compañías aéreas, asumiendo el principio de que el mejor medio de asegurar el bien común es fomentar el beneficio propio en un mercado sanamente competitivo.

Sin tener en cuenta el tráfico transportado por los países socialistas, las estadísticas muestran que las empresas americanas transportan más del 60% del tráfico mundial<sup>507</sup>, las empresas europeas transportan un 20% y el otro 20% es realizado por todos los demás países. Como el tráfico transportado por los países socialistas es desconocido no podemos especular sobre la proporción real de cada sistema en el tráfico aéreo mundial. Asumiendo que todos los países socialistas juntos transporten un tráfico cercano, si no igual, al tráfico transportado por las empresas europeas de transporte aéreo, sobre esta hipótesis resultaría que el tráfico aéreo mundial actualmente sería transportado en las siguientes proporciones:

50% por las empresas aéreas de Estados Unidos  
 16% por las empresas de los países socialistas  
 16% por las empresas europeas  
 16% por las empresas del resto del mundo: Africa, Canadá, Japón, Oriente Cercano, Medio y Lejano, América del Sur y Pacífico del Sur.

Si esta cifra es correcta, y teniendo en cuenta que el "resto del mundo" sigue el modelo europeo<sup>508</sup>, el transporte

507

Carvalho, op. cit supra nota 5 p. 65

508

Véase mas arriba la introducción.

aéreo mundial es transportado por los tres sistemas como sigue:

- 50% por empresas privadas (USA)
- 16% por empresas estatales (URSS y Países Comunistas)
- 33% por empresas de economía mixta

Por consiguiente, y máxime si tenemos en cuenta que la cifra del medio puede ser muy superior y en todo caso se está desarrollando vertiginosamente, la inclusión de EE.UU. y Rusia en esta tesis donde se estudia la política y regulación del transporte aéreo, es inevitable y se justifica sencillamente con números. Por otra parte estos sistemas no deben ser estudiados por separado, no sólo por la importancia de todos ellos sino por la interacción de política entre ellos.

Así pues, analicemos, aunque sea someramente, el sistema en USA y URSS.

## II. Estados Unidos

### EL CAB

230. Desde 1920 a 1938 las leyes Scherman de 1890 y Clayton de 1914 se aplicaron al transporte aéreo. Parecía posible una competencia perfecta y por consiguiente se la permitió. En la práctica se exige todavía al CAB presumir que la mejor política es la concurrencia<sup>509</sup>. El gobierno pronto aprendió que no era suficiente construir la infraestructura y dejar libremente<sup>a</sup> la empresa privada que la utilizara y explotara.

509

--  
"La experiencia de la concurrencia en el transporte aéreo en USA en los últimos 10 años no debe creerse que haya puesto en tela de juicio la presunción en favor de la concurrencia. Sin embargo debe aceptarse como un aviso sobre la apreciación de las circunstancias en las que la concurrencia puede ser deseable, lo que es muy difícil dada las adversas consecuencias que puede tener una estimación superoptimista de esta presunción" Wheatcroft, AIR LINE COMPETITION IN CANADA, 4 (1958); véase también Gill & Bates, op cit supra nota 150 p. 619. Véase más arriba nota 156.

Se necesitaban subvenciones y la Ley del Correo Aéreo de 1925 <sup>510</sup> creó una política que duró hasta 1953. Antes de 1926 la Interstate Commerce Commission había limitado su jurisdicción sobre las tarifas de correo aéreo. La Ley de Comercio Aéreo se promulgó en 1926 y se preocupaba más de la seguridad de navegación que de la regulación económica de la aviación civil. Una crisis financiera en 1938 forzó las compañías a pedir al gobierno las controlara para evitar una ruinesa competencia. Fueron las mismas compañías aéreas las que reconocieron la naturaleza oligopolística del transporte aéreo, pues de otro modo, nunca habrían aceptado la idea de ser controladas por la Administración federal <sup>511</sup>. La crisis de 1938 <sup>512</sup> dió lugar a la promulgación de la Ley Aeronáutica Civil de 1938 que reguló ampliamente tanto los aspectos de seguridad de vuelo como de contenido económico de la aviación civil. Por ello se estableció la Autoridad Aeronáutica Civil (CAA) la cual se componía

510

Vid. Goodrick, *op.cit.supra* nota 10; Adams, "Future of the Local Service Carriers: Public Service v. Federal Subsidy", 23 JALC 127 (1956); Barnes, "Airline Subsidies - Purpose, Cause and Control", 26 JALC 311 (1959) y 27 JALC 29 (1960); Greenspun, "Problems of Regulating and Subsidising American Flag International Air Transportation", 4 Public Policy 11 (1953); Nelson, "Policy Issues and Economic Effects of Public Aids to Domestic Transport", 24 *J. L. & C.E.* 431 (1959); Rasenberger, "legislative and Administrative Control of Air Carrier Subsidy" 24 *Geo Wash. L.R.* 397 (1957).

511

"La opinión americana ha sido siempre hostil a un Gobierno positivo, . . . El funcionariado civil americano nunca ha atraído, o al menos popularmente así se ha creído, personal de la competencia de los que trabajan en la industria privada", Abel, A.S., "The Public Corporation in the US" (ed. Friedman, *op.cit.supra* nota 1), pp. 338-352.

512

Vid. JALC p. 163 (1941)

de la CAA misma, un Administrador y un Consejo de Seguridad Aérea. Esta organización fué cambiada en 1940, en que, además de la CAA, se creó la CAB (Civil Aeronautics Board, Consejo Civil Aeronáutico) encargado de regular las condiciones económicas de la industria del transporte aéreo. En 1946 se creó un Comité de Coordinación Aéreo<sup>513</sup> preocupada principalmente de controlar los funcionarios de US en la OACI, y que se componía de varios Ministros que votaban por mayoría. La Ley de Aviación Federal de 1958<sup>514</sup> realizó algunos cambios de organización. Eliminó la CAA y creó la FAA (Federal Aviation Agency) que sustituyó a la anterior y al Consejo Aéreo de Modernización, pero no cambió nada sustancial en la parte económica<sup>515</sup>. Actualmente, dicho de un modo general, la FAA es responsable de la seguridad de vuelo y de la regulación y explotación de las rutas aéreas de la nación mientras que la CAB es responsable de la regulación de contenido económico y de la investigación de accidentes. Entre ambas realizan la labor que en Europa realizan los Ministerios de Aviación, mutatis mutandis.

516

La CAB es una agencia estatal con poder regulatorio

513

Brownell, G.A., "The Air Coordinating Committee" 14 JALC 405 (1947).

514

Aeronautical Statutes and Related Material CAB 1-95 (1963).

515

El título IV de la Ley de 1958 repite exactamente el título IV de la Ley de 1938.

516

Vid. Wagner, W., "La Procedure Devant le Civil Aeronautics Board (CAB)", 13 RGA 152 (1950); Patterson, W.A., "Stewardship of the Airlines by the Civil Aeronautics Board" 15 JALC 390 (1948); Star, G.W., "The Position of the State in Economic Control and Regulation of Air Commerce", 15 JALC 127, 138 (1948); Keyes, L.S., "National Policy Towards Commercial Aviation- Some Basic Problems" 16 JALC 280 (1949); Allen, "S. 408 of the Federal Aviation Act: A Study in Agency Law Making" 45 Virginia Law Rev. 1073 (1959).

que no responde ante el Gobierno o un Ministro sino ante el Congreso a través de su Informe Anual, aunque sus 6 miembros son nombrados por el Presidente. De este modo se hace hincapié en el control legislativo o institucional contra el sistema europeo continental de control personal gubernamental. La CAB sólo regula el contenido económico del transporte aéreo nacional. El mercado aéreo internacional es competencia del Presidente a través del Departamento de Estado, aunque según la s. 402 de la Ley de 1958 es la CAB la que habrá de conceder los permisos a las empresas extranjeras que quieran realizar vuelos a los Estados Unidos. Como el Presidente de los EE.UU. no trata del contenido económico en las rutas aéreas internacionales y la competencia de la CAB acaba en sus fronteras, las empresas americanas que vuelan rutas internacionales están sólo sujetas a las decisiones de la IATA en cuanto respecta a tarifas internacionales. La CAB está presionando para adquirir este poder de fijar tarifas para las rutas internacionales, pero esta facultad quedaría reducida a la de los demás Gobiernos, esto es, a discutir o aceptar las decisiones que en la IATA se toman por unanimidad, de suerte que no caben decisiones unilaterales en el transporte aéreo internacional.

517

Vid. Frederick, *COMMERCIAL AIR TRANSPORTATION* (5 ed. 1961) p. 298; Calkins, N., "The role of the CAB in the Grant of Operating Rights in Foreign Air Carriage", 22 *JALC* 253, 268 (1955). El Departamento de Estado (el Presidente) puede consultar a la CAB en materia económica en la concesión de permisos a empresas extranjeras que deseen volar a los EE.UU. El CAB tendrá que escuchar a las demás empresas nacionales. Pero ni el CAB está obligado a seguir las sugerencias de las empresas nacionales de transporte aéreo ni lo está el Presidente en relación con las sugerencias de la CAB. Vid. *Chicago & Southern Air Lines Inc. v. Waterman Steam Corp.* 333 US 103 (1947); 20 *JALC* 79 (1953); 2 Av. Cases 14532.

Todas las decisiones del CAB en relación con las autorizaciones se toman después de consultar a las empresas de transporte aéreo nacionales y extranjeras que realicen vuelos a los EE.UU. Estas decisiones pueden ser revisadas por los Tribunales Federales .

518

El Board ha sufrido severas críticas. Estas han llegado a tanto como las siguientes:

El CAB, según la Ley y su interpretación por los Tribunales, tiene hoy el poder virtualmente de nacionalizar todo el sistema del transporte aéreo. Si es que el Congreso intentó esto, desde luego el público americano no lo quiso así. 519/

LA LEY FEDERAL DE 1958 DE AVIACION CIVIL

231. La s. 102 contiene una declaración de política:

El Board considerará los siguientes casos, entre otros, como de interés público y de acuerdo con la necesidad pública y la conveniencia pública:

- (a)...
- (d) La concurrencia hasta el punto necesario en que se asegure un sano desarrollo de un sistema de transporte aéreo adecuado a las necesidades del comercio de los Estados Unidos... y de la defensa nacional.

La s. 205 exige al CAB someter un informe anual al Congreso. La s. 401 declara que ningún transportista americano podrá realizar transporte aéreo a no ser que consiga un certificado del CAB el cual le dará si tal transporte está de acuerdo con "la necesidad y la conveniencia pública". Es también el CAB el que expide el "permiso al transportista

518

S. 1.006: "cualquier orden, afirmativa o negativa, emanada del Board o del Administrador (FAA) bajo esta Ley, excepto aquellas respecto al transportista aéreo extranjero que están sometidas a la aprobación del Presidente según la s. 801 de esta Ley, será sujeta a revisión por los Tribunales de Apelaciones de los EE.UU. o el Tribunal de Apelaciones del distrito de Columbia de los EE.UU. a instancia de parte interesada que pueda mostrar un interés sustancial en dicha Orden".

519

Jones, H.A. "The Anomaly of the Civil Aeronautics Board in American Government" 20 JOAL, 140, 149 (1949)

extranjero" que desea operar servicios a los EE.UU., bajo la s. 402, que exige que la expedición de este permiso sea hecho de acuerdo con el "interés público". Este "permiso al transportista aéreo extranjero" no debe confundirse con el "permiso de vuelo extranjero" que se exige en la s. 1108 y que hace relación a los servicios no regulares operados por transportistas extranjeros que vuelan a los US. Debe notarse que el permiso concedido bajo la s. 402 permite al transportista extranjero operar servicios no regulares a los US sin necesidad de solicitar el "permiso de vuelo extranjero" que exige la s. 1108 para los servicios no regulares.

El CAB, puede, si así lo exige el interés público, y después de consultar los intereses afectados (hearing), modificar, suspender, cancelar o revocar el permiso a un transportista aéreo extranjero, bajo la s. 402. En 1961 el CAB anunció una de estas consultas para modificar los certificados para los transportistas extranjeros. La modificación consistía en

1. exigir al transportista extranjero datos estadísticos
2. exigirlos también someter<sup>a</sup> a aprobación del CAB sus horarios.

Esta medida era un primer paso en dirección de la predeterminación de la capacidad, pues las empresas europeas al canzabanya un nivel competitivo con las americanas. El CAB argüía que la mayoría de las empresas extranjeras estaban abusando en un tráfico en quinta libertad. SAS, KLM y SABENA, ejercieron una gran presión en contra de la propuesta de modificación. Las empresas extranjeras consideraron que muchas de las cifras de la CAB eran discutibles, que el crecimiento de su tráfico no era debido a derecho de quinta libertad sino al progreso de las compañías aéreas alemanas e italianas, y que la modificación del CAB era una clara violación de las condiciones de los

convenios bilaterales vigentes. La presión alcanzó un grado político y como el Presidente favorecía una política liberal americana, como claramente declaró el 24 de abril de 1962, propuso se aceptara el sistema de las Bermudas aunque se opuso a que entraran más empresas en las rutas del Atlántico norte. El Presidente dió instrucciones al Secretario de Estado para que formulara una política de transporte aéreo. Como resultado, el C.I.B suspendió su propuesta.

Como se ha visto, el transportista aéreo americano recibe una autorización si ésta está de acuerdo con la "necesidad y conveniencia pública" (s. 401). Al transportista extranjero se le dará una autorización si ésta está de acuerdo con "el interés público" (s. 402). Los permisos para los servicios no regulares se concederán si están de acuerdo con el "interés del público" (s. 1108). Así tenemos un concepto graduado del interés público en el que los factores económicos prevalecen en el primer caso, los factores políticos en el segundo y el interés de los usuarios en el tercero. La situación internacional y las consideraciones políticas pueden hacer prevalecer "el interés público" sobre la "necesidad y conveniencia pública" si surgiera un conflicto entre ambos, y mucho más sobre el "interés del público" que parecer ser digno de consideración sólo en el caso en que no se involucren "el interés público" y la "necesidad y conveniencia pública" comercial. Si estos comentarios son correctos, tendríamos en la política aérea americana los siguientes factores según el siguiente orden de importancia:

- implicaciones políticas del transporte aéreo ,
- economía nacional
- interés de los usuarios.

No hace falta decir que tal escala de valores no implica necesariamente que la política de transporte aéreo se dirija de arriba a abajo. Aunque es verdad que el superior prevalecerá sobre el inferior en caso de conflicto, la política aérea americana se basa en el último esperando que los superiores surjan espontáneamente como simple consecuencia de la regulación de la concurrencia entre compañías aéreas consideradas como empresas puramente comerciales.

La s. 403 trata de las tarifas. Las empresas tienen que someter sus tarifas, cargas, condiciones, estatutos, horarios y otras prácticas en relación con los servicios de transporte aéreo. El CAB puede rechazar y anular una tarifa. No se permiten discriminaciones entre las empresas nacionales y las extranjeras. Cuando quiera modificar una tarifa, la empresa ha de comunicarlo con 30 días de antelación y el Board puede aceptarlo si así lo exige el interés público.

La s. 801 trata del Presidente de los EE.UU. La política aérea internacional es de su competencia; incluso las tarifas para el transporte aéreo internacional no son competencia del CAB (s. 1002); una vez que el Presidente permitiera un transportista extranjero entrar en USA, el CAB tiene que expedir el permiso toda vez que se le exige actuar de acuerdo con las

520

"El interés nacional en los aspectos estrechamente comerciales de la aviación es desfasado por la importancia del transporte aéreo como instrumento de política nacional -económica, diplomática y militar-", Lissitzyn op cit supra nota 21, p. 94

obligaciones internacionales de USA (s. 1102)<sup>521</sup>, y más aún, aunque la mayoría de los actos del CAB pueden ser revisados ante los Tribunales<sup>522</sup>, esto no ocurre con los actos que están sometidos a aprobación del Presidente (s. 1006) cual es el caso de la expedición, denegación, etc. de permisos para realizar transporte aéreo internacional (s. 801)<sup>523</sup>.

232. La función autorizadora del CAB puede decirse que es el único control a priori que se ejerce sobre las compañías aéreas americanas importantes. En un país donde los derechos de los individuos son un postulado básico, la autoridad del CAB para revocar o modificar una autorización en el interés público es difícil de ejercitar en la práctica una vez concedida la autorización<sup>524</sup>. Esto conduce a una falta de flexibilidad en la política de autorizaciones americanas<sup>525</sup>.

Otro control que ejerce el CAB es la fijación de tarifas (s. 403). Dado que se considera fundamental el principio de autosuficiencia en la política aérea americana<sup>526</sup>, el control público de las compañías aéreas no roza los aspectos comerciales de las empresas. El Administrador de la FAA es de la opinión de que las nuevas técnicas ampliarán el control gubernamental

522

Véase más arriba nota 517

522

Ibid.

523

Pues es el Presidente el que da la aprobación final en tales casos, siendo por tanto meras recomendaciones las decisiones y órdenes del CAB bajo la s. 402

524

Ryan, O., "The revocation of an Airline Certificate of Public Convenience and Necessity" 15 JALC 377 (1948)

525

Ducrest, op cit supra 207 p, 74

526

Vid. Frederick, op cit supra nota 517, p. 349. En 1940 las subvenciones por correo alcanzaban el 40% del total de ingresos de las compañías aéreas. Habían llegado al 95% (véase Patterson, op cit supra nota 516). Se redujeron a un 4'5% en 1953, JALC 381, 1953.

del transporte aéreo americano:

Estamos comprometidos activamente en el desarrollo del papel gubernamental como pertenece a la Era del Transporte en Aviones Supersónicos... hemos llegado a un punto del desarrollo social en el que tiene que existir el mecanismo que asegure el interés público sobre el interés de los individuos o de grupos 527/.

Sin embargo, los objetivos comerciales no son exclusivos. Como la misma Ley Federal de 1958 declara, la concurrencia es un objetivo tan importante como la defensa nacional (s.102). Se ha escrito mucho sobre el hecho de que la política aérea americana consiste principalmente en regular la concurrencia. Ya hemos visto que las consideraciones política pueden prevalecer sobre otros fines comerciales

La política nacional en relación con el transporte aéreo no puede considerarse haciendo una sencilla referencia a los intereses comerciales del transporte aéreo. La relación de esta clase de transporte con otros medios de transporte y con el desarrollo de la economía nacional, con la necesidad de preservar unas condiciones de competencia sanas en el mercado nacional y en el extranjero, y sobre todo con la seguridad militar de la nación, indica que la aviación comercial tiene que ser siempre el siervo, no el dueño. Por consiguiente, una discusión de la política nacional tiene que comenzar percatándose de las limitaciones y exigencias de los intereses generales que afectan esta clase de transporte 528/

O,

el mantenimiento de compañías aéreas civiles fuertes es el mejor modo de asegurar una capacidad de transporte aéreo en reserva para caso de guerra 529/

233. Por lo que concierne a la política americana aérea internacional, los US se aislaron del resto del mundo hasta después de la segunda guerra mundial bajo la doctrina de

527

Quesada, E.R., The Government's Role in Aviation in The Sixties, conferencia al Club Nacional de Prensa en Washington DC noviembre 17 (1960)

528

Frederick op cit supra nota 517 p. 276

529

Smith, C.R. "Government Policy for air Transportation, 21 JALC 448 (1954)

Monroe "América for (North)Americans" . Antes de entonces la primera ruta aérea se abrió a través del Pacífico, y Canadá y América del Sur ofrecieron sus mercados cándidamente sin las molestias de los bilaterales, consiguiendo para la PAA un monopolio virtual en todos los Estados con la excepción de Colombia en 1919<sup>531</sup> . Después de 1935, cuando la Comisión Federal Aérea sugirió en su informe que se redactaran Convenios bilaterales con los países europeos sobre la base de quid pro quo -acuerdos con cláusulas de predeterminación de la capacidad- se negociaron acuerdos con Inglaterra, Irlanda y Francia, habiéndose previamente rehusado el permiso a la KLM. El acuerdo de las cinco libertades de la post-guerra fué un compromiso teórico entre las poderosas empresas aéreas americanas y el resto del mundo. El verdadero compromiso entre la política liberal preconizada por América y las restrictivas cláusulas de predeterminación exigidas por Inglaterra, fué el acuerdo de Bermudas con posible revisión ex post facto. Desde 1953 en adelante las empresas americanas comenzaron a volver al proteccionismo. aun así consiguieron permiso para volar a los EE.UU. Alemania Occidental en 1955 y SAS en 1957. Estos dos hechos molestaron profundamente al Congreso y a las empresas americanas. A pesar de ello en 1957 se permitió a Holanda y más tarde

530

Lissitzyn, op. cit. supra nota 21, pp. 353-354 dice: "Desde el punto de vista de defensa -militar y económica- de nuestro hemisferio americano, la existencia de un sistema de transporte aéreo controlado por Europa en América del Sur es indeseable. Pero la eliminación completa y permanente de los intereses europeos no es necesaria para la seguridad de nuestro hemisferio y podría probablemente conseguirse solamente por métodos que los EE.UU. no estarían preparados a utilizar. La cuestión es mantener los intereses europeos a un nivel inofensivo. Incluso sería deseable que existiera la concurrencia europea, aunque limitada, con el objeto de estimular los esfuerzos de las empresas americanas en este campo". Creemos que los gobiernos europeos se mostrarán muy agradecidos por estas afirmaciones. Mi respeto personal al profesor americano no impide comentar sus frases xenofóbicas, mas sarcásticas que chauvinísticas, en que trata a Sudamérica como una colonia americana. Esto se escribió en 1941.

a Australia. Un nuevo proteccionismo apareció bajo la restricción en capacidad y en rutas. Los desacuerdos entre Estados comenzaron a solucionarse por arbitraje <sup>532</sup>.

234. Resumiendo, las compañías aéreas americanas son empresas privadas, de propiedad privada y se mueven en un mercado competitivo, en mayor o menor grado. Cuando los jets entraron en el mercado existían nueve transportistas autorizados para servir la ruta Nueva York-Washington, seis en la ruta Nueva York-Boston y cinco en las rutas Nueva York-Detroit y Nueva York-Chicago <sup>533</sup>.

La política aérea americana se hace cada vez mas restrictiva a medida que las empresas europeas se hacen mas fuertes y por tanto mas eficientemente competitivas. En realidad la política restrictiva es ya una institución en el derecho aéreo, un statu quo que se mantendrá, si/no se restringe| aún más, ya que los nuevos países tendran que defender con uñas y dientes sus nuevas compañías aéreas.

Una política liberal se viene imponiendo ultimamente en el transporte de mercancías. Por lo que respecta a los servicios no regulares, el CAB se opuso a ellos desde 1946 <sup>534</sup> a

531

Véase Burden, THE STRUGGLE FOR AIRWAYS IN LATIN AMERICA, 1943

532

Véase Larsen, op cit supra nota 330.

533

Las compañías americanas se clasifican como sigue (Carvalho, op cit supra nota 5 p. 69):

1. Transportistas internacionales y de ultramar (con Alaska/Hawaÿ)
2. Nacionales troncales, 7 mas los cuatro grandes.
3. Servicios locales nacionales, unos 13.
4. Autorizados para todo cargo (mercancías) y serv. helicópteros
5. Suplementarios (no regulares) y otros.

Son los troncales los realmente autosuficientes, pues los locales son deficitarios y los internacionales subvencionados (RGA 1956, p. 55). Los troncales se reparten el tráfico americano así:

American (AA)	16,4%	Delta (DL)	4,5%
United (UA)	15,5%	Northwest (NW)	3,9%
Eastern (EA)	15,4%	Braniff (BN)	3,1%
TransWorld (TWA)	13,9%	National (NA)	3,-%
Pan Am (PAA)	11,5%	Otros	8,-%
Capital (CA)	4,8%	Total.....	100,-%

1955, en que fueron reconocidos como empresas de transporte suplementarias<sup>536</sup>.

### III. La URSS

#### HISTORIA DE LA AVIACION SOVIETICA

235. "La aviación no se desarrolló satisfactoriamente bajo el régimen Zarista" desde 1910 a 1914<sup>537</sup>. La primera guerra mundial tampoco fué estímulo suficiente para la aviación soviética. Fué bajo Lenin y Stalin cuando la aviación civil empezó a preocupar al político. Sin embargo desde 1918 a 1928 e incluso 1939, la aviación rusa se apoyó largamente en la alemana a pesar de que ya en 1930 comenzó el primer plan quinquenal.

Inmediatamente después de la primera guerra mundial la compañía alemana Junkers comenzó sus operaciones en Rusia. De 1921 a 1929 la compañía alemana Deruluft realizaba servicios a Moscú. La primera compañía rusa, DOBROLET fué creada en 1923. Realizaba servicios entre Kiev, Kharkov y Odessa<sup>538</sup>. UKROVOZDUCHPUT, también creada en 1923, volaba a Siberia y Asia Central. Las rutas obedecían mas bien a diseños militares. La política aérea extranjera se dirigía a Asia "para ayudar a las colonias (sobre todo británicas) a emanciparse"<sup>539</sup>, ya que Rusia y Alemania estaban intere-

534 Investigation of Non-Scheduled Air-services, 6 CAB 1049 (1946)

535 Frederick op cit supra nota 517, pp.182-187.

536 Large Irregular Carrier Investigation, 22 CAB 838 (1955)

537 Kilmarx, R.A., A HISTORY OF SOVIET AIR POWER, 31 (1962)

538 Véase 12 RGA 83 (1949)

539 Kilmarx, op cit supra nota 537 p.98

sadas en ejercer su influencia sobre las colonias europeas en Asia. Alemania carecía de colonias en un tiempo en que los imperios británico y francés estaban florecientes. En el período de 1920 a 1928 la aviación civil era controlada por el Consejo de Trabajo y Defensa.

En 1920, DOBROLET y UKROVOZDUCHPUT se unieron en DOBROFLOT, totalmente nacionalizadas. Dobroflot cambió su nombre a TRANSAVIATSA en 1932 y de nuevo en 1934 AEROFLOT, por la que aún se le conoce.

En 1932 se reconoció una especial importancia a la aviación civil y se creó el Glavnoe Upravlenie Grazhdanskogo Vozgushnogo Flota (GUGUF, Directorio-Jefatura de la Flota Civil Aérea). Este era un departamento de las Fuerzas Aéreas Rojas pero responsable directamente ante la Comisaria del Pueblo de la URSS (Consejo de Ministros desde 1946)<sup>540</sup>. La s.5 del Código Aéreo soviético de 1935 hacia depender el GUGVF directamente del Consejo de Ministros, aunque las tarifas establecidas por la Administración de la Aviación Civil estaban sujetas a aprobación por el Consejo de Trabajo, y de Defensa (s. 73 del Código Aéreo de 1935). En 1964 se creó el Ministerio de la Aviación Civil.

236. El Polo Norte ha venido desde siempre preocupando a los estadistas y doctrinarios soviéticos. En 1933 se creó una línea aérea especial para volar al Artico, la CLAVSEVMORPUTI. Los autores rusos han sugerido la división del Polo Norte en triángulos cuyos vértices sería el Polo Norte y sus bases las costas de los países fronterizos, constituyendo sus lados unas líneas rectas desde el vértice a los finales de las bases. Afortunadamente, los políticos soviéticos no han intentado .

llevar a la práctica esta teoría que conduciría al bloqueo del derecho de paso inofensivo por las aguas del Polo Norte y su espacio aéreo dando a Rusia la mitad de este territorio. Aeroflot ha volado al Artico desde 1960.

237. La segunda guerra mundial puso a prueba la capacidad aérea soviética. En 1939 Rusia dedicó a sus necesidades militares el 25% de su presupuesto, cantidad 30 veces superior a los gastos de las fuerzas armadas en 1932<sup>541</sup>. La construcción soviética de aeronaves se desarrolló enormemente durante la guerra española en 1936-1939<sup>542</sup> y la guerra mundial de 1940-45. Diez años de continuo ensayo para los pilotos soviéticos y la necesidad continuamente en aumento de armas aéreas resultó en un empleo de 700.000 trabajadores en la industria de construcción de aeronaves<sup>543</sup>; en 1941 500.000 empleados -mujeres en un 35%- construyeron 20.000 motores de aeronaves. Al final de la guerra había producido 275.000 motores de aeronaves y un total de 170.000 aeronaves con un aumento en la producción del 75% sobre 1941, Los técnicos alemanes continuaron aún desarrollando las nuevas técnicas del aire y del espacio después de la guerra para la URSS<sup>544</sup>.

<sup>540</sup> Porch, H.E. "Aeroflot, the soviet airline at home and abroad" JALC 193 (1964).

<sup>541</sup> Kilmarx op.cit supra nota 537, p. 118

<sup>542</sup> Id., p. 143: "La Unión Soviética estaba menos interesada en vencer a las fuerzas de Franco y sus aliados alemanes e italianos que en prolongar la guerra tanto como fuera útil a los intereses soviéticos", véase Plumb R.L., "soviet participation in the Spanish civil War" tesis, I, 407 y II, 545 Georgetown Univ. 1956.

<sup>543</sup> Id. p. 158, 201-202.

<sup>544</sup> Cerca del 80% de la industria de construcción de aeronaves alemanas estaba situado en el área ocupada por los rusos, Stopckwell, ReE., SOVIET AIR POWER 35 (1956)

## LEGISLACION AEREA SOVIETICA

238. Las primeras disposiciones en materia aérea en la URSS se encuentran en el Decreto de 17 de enero de 1921. El Código Aéreo de 7 de agosto de 1935<sup>545</sup> ha sido derogado por el Código Aéreo de 26 de diciembre de 1961. A pesar de que ultimamente la política exterior aérea rusa tiende a la creación de redes en Europa e incluso en Norteamérica y de que desde 1955 la Unión Soviética envía observadores a las conferencias de la OACI, los Decreto de 1957 y 1960 que regulan el tráfico extranjero en espacio aéreo ruso no ofrece mucha esperanza de que la URSS acepte el Acuerdo de Tránsito Aéreo.

La s. 8 del Código Aéreo de 1935 separó la reciente flota civil de la que volaba a las rutas del Artico, controladas estas por las Autoridades del Mar del Norte. Bajo esta s.8 se permitía operar aeronaves civiles a instituciones privadas a las Autoridades locales e incluso a personas privadas, siempre que obtuvieran una autorización de la Administración de la Aviación Civil. La s. 9 estableció una política restrictiva:

Las aeronaves civiles registradas en un Estado extranjero y que realicen servicios internacionales regulares en el espacio aéreo de la URSS pueden excepcionalmente ser exonerados de ser registrados en la URSS.

La s. 31 del Código de 1935 sometía a los comandantes de aeronaves civiles al Estatuto militar en materia delictual así como a los Tribunales militares. Ninguna de estas disposiciones han sido recogidas en el Código de 1961.

545

Véase Strauss, AIR LAWS AND TREATIES OF THE WORLD, 1305(1961)

## EL CODIGO AEREO DE 1961

39. El Código Aéreo Soviético de 26 de diciembre de 1961 entró en vigor el 1 de enero de 1962<sup>546</sup>.

El art. 2 declara que el Código regula las actividades de la Aviación Civil en cuanto que estas afectan a

- (a) los intereses del Estado
- (b) la seguridad de la navegación aérea
- (c) la economía nacional
- (d) las necesidades de los ciudadanos soviéticos

Es notable que esta declaración de política coincida totalmente con el análisis que hemos hecho sobre la política aérea en los EE.UU. En realidad los cuatro puntos de la escala se acepta en este mismo orden en todos los países. En caso de conflicto entre dos puntos de la escala el superior prevalece sobre el inferior tanto en Rusia como en USA como en cualquier parte del mundo. La diferencia entre los tres sistemas objeto de este estudio estriba en el punto de la escala en el que se coloca la base de la política aérea. Aunque la importancia es mayor de arriba a abajo, la comercialización del transporte aéreo está mas cerca de la base que del techo. Leyendo el Código Aéreo Soviético no puede dejar de notarse la diferencia entre los Códigos de 1935 y 1962: un Código comercial -véanse arts. 81/119- en que se tratan principalmente el transporte aéreo y la seguridad de navegación -arts. 1/80- ha sustituido un Código aéreo militar. Se puede establecer del siguiente modo

546

---

Comprende diez capítulos y un anexo. Cap.I trata de disposiciones generales, II de la aeronave, III del comandante y tripulación, IV de los aeropuertos, V de los vuelos en el espacio aéreo soviético, VI de vuelos internacionales, VII del transporte aéreo, VIII del transporte aéreo internacional IX de trabajos aéreos y X de sanciones.

un esquema de las diferentes políticas del transporte aéreo:

POLITICA DE TRANSP.AEREO	URSS		EUROPA		USA	
	1930	1960	1930	1960	1930	1960
Intereses estatales MILITARES POLITICOS	x		x		x	
SEGURIDAD de navegación		x				
ECONOMIA nacional				x		
USUARIOS						x

La actual tendencia a la comercialización de las compañías aéreas está mas cercana del final que del principio. Ciertamente la política de transporte aéreo desciende en la escala en proporción directa con los aumentos del nivel de vida. Los usuarios con poder no solo de viajar en avión sino de invertir su capital en el de las compañías aéreas, ayudan a ésta a comercializarse tanto como las fuerzas a mirar primeramente por las necesidades del usuario. En los países socialistas sin embargo, donde la inversión privada es un pecado económico como principio, siendo el Estado responsable de toda la producción nacional los usuarios deberan contentarse con que sus países establezcan una política de transporte aéreo en el cuadro de la escala ECONOMIA NACIONAL.

El art. 4 del Código de 1961 encarga a la aviación civil las siguientes tareas:

- transporte de pasajeros, mercancías y correos
- trabajos aéreos
- necesidades médicas
- investigación científica
- actividades culturales y deportivas

Con ello recoge el art. 4 del Código de 1935. Esta clasificación está de acuerdo con el art. 9 que distingue entre

aeronaves militares de las Fuerzas Aéreas Rojas y aeronaves civiles, distinción que no ha cambiado desde 1935 (s.7) ya que todas las aeronaves civiles son de propiedad del Estado.

El art. 5 que somete el Departamento General de la Flota Aérea Civil al control directo del Consejo de Ministros Soviético ha sido derogado por el Decreto de 4 de julio de 1964 que creó el Ministerio de Aviación Civil.

El art. 19 admite la posibilidad de que tripulación extranjera opere aeronaves soviéticas, sometido a previa aprobación por Consejo de Ministro.

El art. 44 rechaza las dos primeras libertades (Acuerdo de Tránsito Aéreo): "solo se permitirá a las aeronaves soviéticas volar por el espacio aéreo soviético". El art. 62 confirma esto calificando de "molestos" los vuelos de aeronaves extranjeras en el espacio aéreo soviético; así se les obligará a aterrizar y no se les permitirá despegar de nuevo si no es por el permiso del Ministerio de Aviación Civil. Incluso cuando se concedan permisos especiales para volar sobre la Unión Soviética, estos permisos pueden ser conseguidos con la condición de aterrizar en un aeropuerto soviético para el despacho y formalidades de pasaportes y aduanas (art. 78). El hecho de que el nuevo Código Aéreo Soviético regule los vuelos internacionales muestra una tendencia de apertura a mercados extranjeros. El art. 70 define el vuelo internacional como "todo vuelo que sobrepase las fronteras de la URSS", sin especificar sobre aquellos vuelos cuyos lugares de despegue y de aterrizaje estén en la URSS habiendo pasado la aeronave sobre un país vecino. El art. 72 dice:

"Se permitirá a las aeronaves extranjeras sobrevolar el espacio aéreo soviético si (a) exige un acuerdo bilateral entre la URSS y el Estado al que pertenezca la aeronave, (b) están especialmente autorizadas por el Ministerio de Aviación Civil. El art. 76 repite el art. 8 del Convenio de Chicago. Exige a las aeronaves sin piloto obtener un permiso del Ministerio Soviético de Aviación Civil si han de atravesar el espacio aéreo soviético. Lo que en ningún caso darán las autoridades soviéticas si previamente no se les ha facilitado los medios de controlar tal aeronave mientras sobrevuela territorio soviético.

El art. 81 confirma el monopolio de Aeroflot.

Como es lógico en un sistema de economía planificada las tarifas son competencia no del Ministro de Aviación Civil sino del Consejo de Ministros.

Deseos de cooperación internacional se muestran en la diferencia entre las disposiciones que regulan el transporte internacional de personas y mercancías y las disposiciones que regulan el transporte nacional. Los art. 120, 123 aceptan el sistema establecido por el Convenio de Varsovia, ratificado por la URSS. Los arts. 122-125, 129-130, 132, 135... no son sino una repetición de los arts. del Convenio de Varsovia de 1929. Quizás el Legislativo ha considerado que, dada la necesidad de las relaciones internacionales en materia de transporte aéreo, es preferible dividir la legislación soviética en dos regímenes diferentes mejor que permitir un compromiso de la filosofía nacional con la situación internacional, como si tal transacción pudiera corromper la ortodoxia de los principios jurídicos soviéticos.

Los art. 137-140 tratan de los trabajos aéreos.

El Director General de Aeroflot puede multar a su propia compañía, arts. 141 y ss., pero tales multas no se impondrán a los empleados de Aeroflot si las infracciones a las disposiciones aéreas se hace dentro del ámbito de sus funciones. Así esta multa administrativa es una sanción disciplinaria cuando se aplica a los empleados de Aeroflot (¿funcionarios?)

El transporte aéreo es regulado en los arts. 81-119.

Se ha dicho por alguno que la responsabilidad del transportista aéreo soviético se basa en la culpa. <sup>547</sup> Esto no es verdad en relación con los daños a los pasajeros y es distu tible en el caso de las mercancías. La determinación de la cul pa es necesaria para clarificar si hay una responsabilidad del ictual toda vez que los daños han de ser re parados por el Estado-Asegurador. Este punto necesita mayor elaboración:

#### POLITICA ECONOMICA DEL TRANSPORTE AEREO SOVIETICO:

##### EL SEGURO

240. El transporte puede causar e strangulaciones irreparables a cualquier sistema económico pero sobre todo en una economía planificada. Hacen falta miles de tornillos para que un coche ande pero por un solo tornillo puede el coche dejar de andar, dice el refrán inglés, Una vez planificada todas las elecciones a priori, cualquier interrupción no prevista de la realización del plan puede dislocar toda la producción por falta de reservas que cubran estos riesgos. Así es como el Estado Asegurador se convierte en una institución económica clave, en cuanto reserva parte de la producción nacional: reserva ésta que se invertirá en el supuesto de posibles e strangulamien tos.

El sistema de responsabilidad objetiva independiente

de culpa tal como se aplica hoy día en algunos países europeos (Alemania, Suiza, España, Italia...) en ciertas áreas de la producción nacional (daños a terceros y a los pasajeros en el transporte aéreo) es compatible con la exoneración de la responsabilidad en el caso de que la víctima haya provocado el daño o se haya expuesto a él negligentemente. Sin embargo, el sistema soviético es de "responsabilidad objetivísima" pues afecta a este sistema y solo admite como exoneración negligencia grave por parte de la víctima (art. 101) En cuanto a las mercancías se establece una presunción de culpa por parte del consignatario (art. 102). De este modo se deroga el sistema del Convenio de Varsovia en el transporte nacional soviético pues aquél presume la culpa en la parte de transportista. En principio uno se siente sorprendido al ver que dos regímenes tan distintos y opuestos entre sí, se imponen en el mismo Código. Empero ambos extremos son inteligibles -para una mente no anglosajona para el que el derecho de propiedad no sea tan estimable- si se consideran bajo un sistema de economía planificada en el que todo daño tiene que ser reparado. Si el consignatario no consigue demostrar la culpabilidad del transportista ante el Tribunal, de todas formas el daño tendrá que ser compensado por el Estado ya que aquél no es causado a un propietario privado, que no existe, sino el Estado, único propietario legítimo. La declaración de responsabilidad es teórica en el sentido de que ninguna propiedad o derecho privado sufrirá por causa de la declaración. Es diferente en el caso de pequeñas propiedades de los pasajeros. Estos bienes no son relevantes para la economía nacional y dado que su proporción con la producción nacional es insignificante, no merecen consideración especial por un Legislativo de mentalidad socialista. Después de todo los

bienes que pertenecen al pequeño reducto de la propiedad privada son considerados como un daño inevitable y de acuerdo sufren un status inferior cuando chocan con el Estado, o sus Agentes como Aeroflot. El pasajero sin embargo es algo distinto. Los daños a los bienes son automaticamente reparados por el Estado Asegurador. Los daños a la propiedad privada son irrelevantes. Pero los daños a las personas son daños a la mano de obra, al trabajo que es considerado el factor primario de la producción nacional, por encima de la tierra y el capital. Téngase en cuenta <sup>que</sup> la productividad en esta economía política no se detecta por provechos o beneficios que no existen, sino por la reducción de <sup>costes</sup>, esto es, por la reducción de la "fatiga del trabajador" <sup>548</sup>. Hace falta ser socialista para aceptar estos valores. Es el consignatario el que ha de probar que no es él el responsable por los daños causados por el transportista a su propia consignación. Nada hay que probar cuando los daños son causados a una persona y será indemnizada en todo caso -a menos que haya cometido suicidio o grave negligencia, arts. 103 y 101 respectivamente-. Mas aún el consignatario tendrá que indemnizar al transportista por los daños que le cause (art. 109) El tema de renuncia de la responsabilidad no tiene sentido en este sistema: es nula de pleno derecho (art. 108). Estas disposiciones repiten el sistema establecido por el art. 78, del Código de 1935. Discutir si el sistema soviético de responsabilidad en el transporte se basa en la culpa o en la responsabilidad objetiva no conduce a ningun sitio, primero porque estos conceptos cambian su contenido en un sistema de valores diferentes, y segundo porque el término

548

---

Un método de producción, o una empresa, será mas productiva si produce la misma cantidad que otra empresa igual pero en un período de tiempo laboral mas corto o de un modo que los trabajadores no tengan que trabajar tanto.

responsabilidad objetiva es equívoco y no tiene nada que ver con el tema de la responsabilidad pues implica una limitación de la misma y su cobertura por un seguro -véase más arriba párrafo 56- convirtiéndose así en una institución que hemos creído conveniente denominar indemnización automática. En ningún otro sistema se enfoca mejor el tema que en el soviético. Si alguien aún duda que es el Estado ~~qu~~ que indemnizará los daños causados a un factor de la producción, lea el art. 118 del Código Aéreo Soviético de 1961: los pasajeros están asegurados por el Estado a través del Ministerio de Hacienda. No es ésta una disposición casual. En realidad este es el centro del sistema. El art. 118 no es el resultado de una política expeditiva sino cuestión de principio.

241. Aunque las reclamaciones por daños se basan en motivos comerciales (art. 100) las acciones no pueden entablar se ante los Tribunales sin antes haber requerido la compensación del transportista mismo (art. 112). Esto recuerda el derecho de la Administración pública en Europa Continental a que se le dé la oportunidad de reconsiderar el caso antes de ser demandada ante un Tribunal Civil. En efecto tales acciones se interponen contra Aeroflot, que es una agencia estatal, un Departamento administrativo. La acción judicial por tanto es una acción, no civil, sino contencioso administrativa. Esto se explica por la mezcla del Derecho Civil y Administrativo que es lógica en un sistema en el que la parte es a la vez una compañía comercial y un departamento ministerial .

549

Véase Sand, "Die Entwicklung Des Luftsahtrechts In Der Soviet Union", 10 Ostauropo-Recht, 158-208 sep.3 1964

242. Aunque los individuos particulares están perfectamente protegidos por el derecho contra los daños ocasionados por las operaciones de Aeroflot, no tienen acceso en materia de establecimiento de una política aérea. Los directores de los periódicos son nombrados administrativamente y no puede esperarse que un personal administrativo critique operaciones de la Administración. Los grupos privados no pueden siquiera ejercer una influencia indirecta sobre la compañía aérea nacional, como podría hacerlo por ejemplo la compañía aseguradora, ya que, como hemos visto, tal compañía aseguradora privada no existe en este sistema de economía planificada.

No es sorprendente que los particulares jueguen un papel tan reducido en este sistema. Después de todo, Marx, siguiendo a Hegel, veía el Estado como el principio y el fin de todas las instituciones humanas. La propiedad privada es un disparate como cuestión de principio en la URSS. Los precios del mercado no han de dar beneficios sino distribuir la riqueza nacional. Los bancos no son empresas financieras sino fondos públicos para inversiones. Los Sindicatos no han de controlar la clase patronal que no existe sino que han de controlar la productividad. La empresa es otro valor con sentido diferente toda vez que el interés de la comunidad no es competencia de los hombres de negocios sino de técnicos y economistas. Se conoce el riesgo, sí, pero se cubre con un sistema de seguro de la cuna a la tumba. Bienes y producción son dos términos de una ecuación en que no caben beneficios. El trabajo sustituye al Dinero y al Capital y el Plan sustituye al Balance. No cabe la discusión sobre la propiedad privada o la naturaleza jurídica privada de la compañía aérea o sobre la concurrencia. Quebraría todo el sistema. La Economía es un Servicio Público.

## AEROFLOT, UN MINISTERIO Y UNA COMPAÑIA

243. Aeroflot es a la vez una compañía aérea y un departamento ministerial <sup>550</sup>. Ha sido criticada por operar - <sup>551</sup> principalmente de acuerdo con las necesidades oficiales . La Administración de las empresas públicas por medio de Entidades con personalidad independiente está sustituyendo la operación directa por el Estado en muchos campos. <sup>552</sup> De acuerdo con ésto, el Consejo Supremo de Economía Nacional ha sustituido a los anteriores Comisariados del Pueblo por lo que respecta al control de las empresas públicas. La empresas públicas soviéticas son agencias estatales con un status especial <sup>553</sup> .

244. Los objetivos de Aeroflot no son difíciles de definir. Cuáles de entre ellos prevalecerán algo que depende de las condiciones cambiantes de las relaciones internacionales.

En principio, ayuda a centralizar el poder. Como ya se ha dicho la URSS comprende docenas de Repúblicas distantes entre si miles de kms., en que se hablan más de cien idiomas en que se profesan mas de 40 religiones, cuyo territorio es helado en un 47% del total y que se compone de mas de 150 grupos raciales.

550

Comprende doce departamentos generales

551

Saporta, op.cit supra nota 547; Porch, op cit supra nota 540; véase también 12 RGA 84 (1949): "los individuos particulares no tienen acceso a este medio de transporte que se reserva para los funcionarios"; Aviation Week, 21 de mayo de 1962, p. 43. Sin embargo ciertas declaraciones oficiales no estan de acuerdo con estos comentarios: "Rusia estamos todos preparados para hacer del avión un medio de transporte para las masas", Loginov, Y.F. Jefe de la Aviación Civil Soviética, Interavia 2/1962, p. 203.

552

Hazard, J.N., "the public corporation in the USSR", ed. Friedman op cit supra nota 1 p. 374.

553

Gsovsky, 1 SOVIET CIVIL LAW, 380 (1948)

Por otra parte la aviación civil suministra una reserva para las necesidades militares en caso de guerra. El comunismo se ha comprometido, como cuestión de principio, a conseguir la revolución mundial por la violencia si es necesario. El slogan "coexistencia pacífica" ha sido criticado por significar simplemente que es mejor "una acomodación y aceptación del Mundo Occidental a los principios soviéticos que una destrucción como consecuencia de una guerra general termonuclear"<sup>554</sup>

Un sólido medio de transporte centralizado y bien organizado ayuda a la coordinación de la economía nacional. De acuerdo con ello Aeroflot sirve tanto las rutas nacionales como internacionales, y organiza toda clase de trabajo aéreos, administra los aeropuertos y las estaciones terminales, y cuida del mantenimiento de las aeronaves.

El prestigio es algo muy importante en un país comprometido en una lucha ideológica en la que es espectador un 1/3 del mundo. La URSS lleva a cabo una política de prestigio por medio del éxito espacial<sup>555</sup> más que a través de impresionantes aeronaves volando por una red mundial. Pero la URSS se ha preocupado de mantener su liderazgo en las competiciones internacionales de helicópteros, por ejemplo. Fué la aviación civil rusa la que usó primero el jet en 1956. En 1965, se esperaba que los jets transportaran el 85% de los pasajeros soviéticos y el 95% de sus mercancías.<sup>556</sup>

554

Kilmax, op cit supra nota 537 p. 249

555

Id. p. 274

556

"Aeroflot Shows Big Gain-Precentages", Aviation Week 160  
9 de marzo de 1959

## NUEVA TENDENCIA HACIA LA EXPANSION

245. Ha sido su historia la que ha forzado a Rusia a buscar un sistema de Gobierno como Imperio autosuficiente. Ha sido invadida demasiadas veces. Tartaros, mongoles, Zares tiranos, han acostumbrado a una población esclava a sufrir. Francia y Alemania llegaron a Moscú a la punta de sus cañones. Cuando todos estos estímulos negativos se convirtieron en un muelle en la Revolución de 1917, Rusia se encontró débil económica y militarmente y temía nuevas invasiones de los cuarteles capitalistas. No es difícil comprender sus fuertes inversiones en recursos de guerra. Históricamente humillada, psicológicamente temerosa, y comprometida a la revolución mundial, Rusia tenía que convertirse antes que nada en una potencia militar, económica y política. Sus límites fronterizos están meticulosamente detallados en sus tratados internacionales y no se consideran suficientes las 3 millas de mar territorial para defender sus costas: no se distingue entre mar territorial y zona contigua, extendiéndose el primero a las 12 millas.

Sin embargo, la política soviética se preocupa ya de su nivel de vida. Necesitan el desarrollo general. Sus fronteras ya no son cortinas de hierro y Aeroflot vuela a 21 países cuyas compañías aéreas llegan a Moscú desde <sup>557</sup> Cuba, Europa Occidental, Africa, Asia y el Oriente Medio. Propugnan como principio del derecho internacional la coexistencia pacífica. Se conceden generosas ayudas financieras para la infraestructura aérea en países de Asia y Africa en fuerte competencia con China, "para <sup>558</sup> separar a los nuevos países de sus asociados occidentales" .

557

Desde 1958. Vid. Aeroflot Expansion Sparks Upswing, Aviation Week, 122 marzo 3, 1958.

558

Porch, op .cit.supra nota 540, p. 204.

Rusia está preparada para lanzarse al mercado internacional aéreo y competir con las compañías aéreas capitalistas. Su actual ventaja de no estar controlada por la OACI ni por la IATA en cuanto respecta a sus tarifas no servirá cuando sus nuevas redes se formen bajo convenios bilaterales.

La comercialización de Aeroflot, en el sentido de desmilitarización y despolitización de su administración, será más fácil cuando Rusia supere su complejo de inferioridad por medio de la psicoterapia espacial u otros éxitos. Pero en tanto Aeroflot sea un puro instrumento de política nacional, la interacción obligada de la política aérea mundial impedirá a los Gobiernos europeos despolitizar sus compañías aéreas nacionales. Es en este sentido en el que nos atrevemos a decir que la comercialización del transporte aéreo dependerá en parte del suceso de las conferencias de desarme. Por otra parte los nuevos países no pueden de repente establecer políticas puramente comerciales para sus compañías aéreas. Necesitan el modelo europeo o el soviético. La comercialización de las compañías aéreas de Europa Occidental podría afectar indirectamente la tendencia de sus antiguas colonias a seguir las huellas de sus antiguos maestros. Todos estos factores pueden afectar psicológicamente a los estadistas europeos y pueden dar lugar al aislamiento del sistema norteamericano, por lo que respecta a las políticas comerciales en el transporte aéreo.

La actual proporción de los tráficos transportados entre los tres sistemas estudiados será probablemente equilibrada en breve plazo, si no lo es ya. "Rusia puede presentar pronto un reto al mundo occidental en relación con el liderazgo en la aviación civil mundial"

559

Kilmarx, op.cit.supra nota 537, p. 270.

#### IV. Air Union.

246. La actual tendencia hacia un consorcio europeo es obstaculizado por la excesiva politización de las compañías aéreas europeas. Convendrá conocer la situación de hecho antes de aventurar conclusiones sobre la política y control aérea europea. La entrada de los jets en el mercado aéreo dió lugar a pools y consorcios para participar en material, ingresos y gastos. Los nuevos aviones supersónicos fortalecerán sin duda esta tendencia en ambos lados del Atlántico. Se espera que en esta misma tendencia pueda cuajar el futuro consorcio europeo, Air Union, tan pronto como las consideraciones comerciales desfasen las implicaciones políticas del transporte aéreo. En realidad, cuando Air Union materialice en una realidad, no será más que una confirmación de la situación actual pues la mayoría de las compañías aéreas funcionan en un sistema de pool más o menos secreto, consecuencia de los convenios bilaterales, en el que la concurrencia se ha convertido en un término jocoso.

Analicemos las posibilidades de creación de Air Union, las intervenciones gubernamentales en las negociaciones y la futura explotación del consorcio bajo el problema de la concurrencia.

560

"La revolución del jet creó presiones para acuerdos de pool. Es más bien la ventaja negativa de reducir el exceso de capacidad el que ha atraído a muchas compañías aéreas hacia esta clase de acuerdos", Wheatcroft, op.cit.supra nota 33, p.104.

561

Vid. Barber, R.J., "Airline Mergers, Monopoly and the CAB", JALC 189 (1961-62),

562

Un diagrama de acuerdos en pool puede verse en Coulet, W., "L'Organisation Européenne des Transports Aériens", p. 49 (Tesis Univ. Toulouse 1958).

563

Tengase en cuenta que, aunque los acuerdos entre Gobiernos -y entre compañías aéreas y Gobiernos- tienen que ser publicados y remitidos a la OACI (art. 83 Conv. Chicago), no se exige lo mismo a los acuerdos entre compañías aéreas (compar. arts. 81, 82 y 83). He aquí otra ventaja del status privado de las compañías aéreas.

## NEGOCIACIONES PARA LA AIR UNION

247. Las negociaciones para la Air Union fueron tratadas indirectamente en las mismas negociaciones para el Mercado Común. Ya en 1951<sup>564</sup> se presentaron varios proyectos por Bonnefous, Sforza y Van de Kieft<sup>565</sup> cuatro años antes de que tuviera lugar la conferencia de Messina. Estas propuestas pedían un solo espacio aéreo, una sola Autoridad económica, concurrencia en las rutas intraeuropeas y monopolio en las rutas nacionales, y un Consorcio que seguiría el modelo de SAS. Meyer arrojó la primera ducha sobre estos proyectos exaltados<sup>566</sup> :

-primero, una autoridad supranacional era imposible en el tiempo en que se hicieron las propuestas por razones políticas.

-segundo, se haría imposible la competencia

-tercero, las industrias nacionales tales como la de construcción de aeronaves, tendrán que ser reestructuradas e incluso en algunos casos cerradas

-cuarto, la "Europa Mediterránea" se convertiría en un foco de controversia.

-quinto, ni el modelo americano ni el de SAS se mostrarían viables para las necesidades europeas.

A pesar de todas estas dificultades, KLM, SABENA, Lufthansa y Air France comenzaron las negociaciones en 1957. Nuevos detalles se descubrieron en 1959 en que a KLM se

564

Primeros escritos sobre Air Union pueden verse en Mourer, H., "Por un pool Européen des Transports Aériens", 14 RGA 300 (1951); Meyer, A., "Aspects d'une Organisation de la Navigation Aérienne en Europe -Union or Cooperation?", 15 RGA 107 (1952), texto original en alemán en 2 Zeitschrift für Luftrecht 133, 1952; Bonnefous, E., "Le Problem des Transports Aériens en Europe", 14 RGA 305 (1951). También OACI docs. Circular 28-AT/4 (1952), Interim Report of the Air Transport in Europe (1954), doc. 7575-CATE 1, doc. ECAC 1/WP, 1/7676 (1956); vid. "La Integración Europea y el Transporte Aéreo", ed. INI (Madrid 1957).

565

Sus textos pueden verse en 14 RGA 359-372 (1951)

566

Op.cit.supra nota 564, pp. 110-111.

ofreció una participación del 20%, aunque esta pedía un 28%. Desacuerdos sobre las cuéotas y el hecho de que Air France se mostrara fuerte en las negociaciones -el Secretario General sería francés, francés sería el idioma oficial, el domicilio temporal estaría en Paris,- hicieron a KLM retirarse de las negociaciones. Las participaciones se distribuyeron entonces en la proporción del 34% para Air France, 30% para Lufthansa, 26% para Alitalia y 10% para SABENA. Estas cuotas estarían sometidas a cambios, de suerte que cuando se llegara a realizar Air Union la participación de las compañías sería proporcional a la contribución que hiciera cada una. Air Union comenzaría a existir cuando la producción combinada de las cuatro compañías llegara a unos ingresos de 2,4 billones de tn/km. Se alcanzó la cifra de 0,5 billones en 1958 y de 1,3 billones en 1962<sup>568</sup> esperando llegarse al objetivo en 1972. Nótese que para entonces el Convenio de Roma habrá entrado en su etapa final y que los aviones supersónicos por entonces comenzarán a exigir cooperaciones más íntimas entre las compañías aéreas y europeas. El Consorcio durará 20 años en principio y los 10 primeros años serán un período de ajustamiento en la que las compañías miembros transportarán su propio tráfico nacional con bandera nacional.

La retirada de KLM no impidió a las otras cuatro reunirse de nuevo en 1962. En el acuerdo que se firmó en marzo de 1962 Francia aclaró su intención de afianzar el control gubernamental sobre Air Union relajando el carácter comercial del

568

Una pérdida de 20 millones de \$ en 1961 y otras en 1962 forzó a KLM a reconsiderar su postura (Business Week, 19 de enero de 1963) pero entonces Air Union le ofreció una participación del 6% (Aviation Week 11 de marzo 1963p.164)

568

Mundo Economico, 29 de julio de 1961, p. 22

Consortio. Francia propuso además la votación por unanimidad  
569  
para permitir a cualquiera el derecho de veto. Italia pi-  
dió una distribución en las participaciones sobre bases igua-  
570  
les del 30% para las tres grandes compañías y 10% para SABENA  
571

258. Las ventajas del Consorcio europeo serían :

(a) Sería parte esencial de una regulación general del comercio en el Mercado Común.

(b) No solo rompería barreras entre las compañías miembros sino que las fortalecería contra la competencia extranjera 572/

(c) Los costes de compra de aeronaves se reducirían pues se amortizarían antes por ser utilizados más, además de que los pérdidas serían mayores y la manufactura se verían forzadas en las negociaciones.

(d) El Mercado Común construiría las aeronaves para Air Union consiguiéndose así una uniformidad de equipo con todas sus ventajas 573/

(e) Compras conjuntas y propaganda de Air Union evitarían la cuadruplicación actual de las mismas.

(f) Air Union podría conseguir mayores frecuencias que cada uno de los miembros por separado ofreciendo así mejores horarios a los pasajeros y una mayor densidad de rutas aéreas pudiendo llevar así al usuario a más lugares.

569

Véase Europair, abril 1963, p. 107 y Inter-National Aviation 29 julio, p. 63

570

Airlift, noviembre 1963, p. 11. Francia reanudó las negociaciones en octubre de 1962 siendo el primer Estado que firmó el acuerdo de marzo de 1962, siendo así este año la primera piedra del futuro rascacielos. Véase "Air Union or Internationalization of Losses" Interavia 7/1962, p. 833; "Aviation and European Integration" 12/1962 p. 1563; "European AirTransport in the Sixties", 4/1962, p. 412. El actual silencio en las negociaciones se romperá tan pronto como comiencen a volar los supersónicos y se llegue a la cifra 2,4 billones.

571

Para lo que sigue, Larsen, B., "Air Union-Apparition or Reality?", monografía no publicada, 1962, p. 3,7

572

Tan pronto cristalizó la CEE en 1957, se creó la EFTA de los siete en 1960. Una reacción semejante no se haría esperar cuando los seis realizaran el Consorcio Aéreo.

573

Dos grupos de compañías aéreas pueden distinguirse en Europa según sus flotas: el grupo del Douglas, constituido por Alitalia, KDM, SWISSAIR-SAS, y el grupo del Boeig, Air France, Luthansa, SABENA.

574

Véase RGA 1959, p. 397; Europair, abril 1963, p. 107

Si son tantas las ventajas, ¿qué es lo que impide la unión inmediata?. El verdadero problema es cómo hacerlo. Cada uno de los países concernientes quiere jugar un papel preeminente en una Europa donde la lucha por la hegemonía ha dado lugar a continuas guerras desde la Edad Media. Las ventajas comerciales no plantean problemas sino las implicaciones políticas. Pero el papel que juegan los gobiernos en el establecimiento de una política aérea conjunta merece consideración aparte.

#### PAPEL DE LOS GOBIERNOS EN EL CONSORCIO AIR UNION

249. Las implicaciones políticas del transporte aéreo europeo se dan sobre todo en los vuelos internacionales de ultramar.

SABENA y Lufthansa son independientes en cierto grado de sus gobiernos. Alitalia no lo es tanto. KLM, en un tiempo empresa comercial aunque con participación estatal en su capital, después de la crisis sufrida en 1960-62 se ha visto controlada estrictamente por el gobierno holandés. No es necesario comentar la obediencia que necesariamente presta Air France a las directrices gubernamentales<sup>574</sup>. No es de esperar que el gobierno francés pase por alto la importancia de Air France como instrumento para una hegemonía en Europa. ¿Se acordará una Administración de Air Union sobre la base de simple mayoría, de mayoría cualificada, o de unanimidad? ¿Hasta que punto son los gobiernos responsables de que no se realice una unión tan deseable sobre bases económico comerciales?.

El Tratado de Roma de 1957 se desarrollará en tres etapas: 1958-1962, 1963-1967, 1968-1972.

Las seis naciones (del Mercado Común) han delegado mucho de sus poderes a una Comisión que, bajo el tratado, disfruta de un alto grado de independencia que puede tomar decisiones y promulgar normas que son vinculantes sobre los Estados signatarios... en sus primeras etapas de desarrollo, el poder se divide de un modo desigual. La facultad última de decisión so-

bre cuestiones importantes permanece en el Consejo de Ministros (que vota por unanimidad). Pero a medida que pasa el tiempo cambia la situación progresivamente pasando a la Comisión estos poderes para gobernar la comunidad sin el obstáculo del veto. Así el poder de veto se retiene durante las primeras y segunda etapas en muchas de las materias importantes, tales como agricultura, transporte, y política comercial. Durante la tercera etapa y después solo una combinación de poderes podría vetar las propuestas de la Comisión en estas materias 575/

Teniendo en cuenta que la duración de las etapas dos y tres no pueden extenderse -excepto por unanimidad- de manera que la extensión total de las etapas superen los 15 años, esto es, 1972, desde 1967 en adelante ningun Estado podrá bloquear las decisiones tomadas por mayoría dentro del Mercado Común. Esto explica los repetidos intentos del Presidente francés de que se modifique el Tratado de suerte que se garantice la continuidad del Derecho de veto. La entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común impediría a BEA o BOAC decidir por si mismas su unión al Consorcio Europeo, si este llega a realizarse. Esta pérdida gradual de la soberanía fué intencionalmente pensada por los redactores del Tratado de Roma que fué tanto un acuerdo económico como un intento definitivo de crear la confederación europea 576/

575

Mahotier, s., THE COMMON MARKET 119-120(1962). El art.147 del Tratado dá a Francia 4 votos Bélgica 2 votos  
Alemania 4 " Holanda 2 "  
Italia 4 " Luxemburgo 2 "

El sistema de mayoría cualificada es como sigue:

(a) si el Consejo vota una propuesta sometida por la Comisión, doce votos cualesquiera son suficientes, lo que significa que uno de los tres poderes mayores actuando solo puede vetar la propuesta, ni tampoco el Benelux actuando en grupo.

(b) Si el Consejo actúa independientemente de la Comisión se exigen además de los 12 votos el que sean dados como mínimo por cuatro poderes, lo que impide a los tres grandes actuar contra el Benelux.

576

El Preámbulo del Tratado dice: "para establecer los fundamentos de una unión mas íntima entre los pueblos europeos

250. Como cuestión marginal baste mencionar la apertura del Mercado Común a Africa, donde los intereses franceses en materia de aviación son claros en la amplia participación que tiene Air France en Air Afrique <sup>577</sup> ..

#### EL PROBLEMA DE LA COMPETENCIA

251. La filosofía del Mercado Común es una competencia sana en un Mercado de libre empresa. <sup>578</sup> ¿Deberá seguir este principio Air Union? ¿o será un monopolio?.

El art. 30 del Tratado de Roma dice:

Se prohíbe entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas en la importación y todas las medidas de efecto equivalente sin perjuicio de las siguientes disposiciones.

Por consiguiente cualquier restricción a las libertades comerciales entre las compañías aéreas del Mercado Común parece ser ilícitas. Los Convenios bilaterales y los Pools subsiguientes dieron lugar a los Consorcios y he aquí que el ~~pool~~ <sup>UNVET</sup> Consorcio declara ilícito el pool y el Convenio bilateral que restrinja la importación de servicios. El art. 37 confirma esto:

Los Estados miembros adaptarán progresivamente sus monopolios estatales de carácter comercial de tal manera que, al término de la expiración del período transicional (1972) quede excluida toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros en relación con las condiciones de abastecimiento o marketing de productos.

Sin embargo, se permiten ciertas excepciones, Aunque todos los acuerdos entre las empresas... que tengan por objeto o resultado el prevenir, restringir o distorsionar la concurrentia en el Mercado Común está prohibida (art. 85,1),

esta prohibición no es aplicable en los casos siguientes: a) si tales acuerdos "contribuyen al mejoramiento de la producción o distribución de bienes y al fomento del progreso técnico o económico".

b) si se asegura los usuarios "una participación justa en los beneficios que resulte".

c) ~~si~~ no impone a las empresas concernientes "restricciones no indispensables para la consecución de sus objetivos".

d) si con ello no se capacita a las empresas "para eliminar la concurrencia en relación con una porción sustancial de los bienes concernientes".

Estas disposiciones están establecidas en el art.85,3 bajo un título de aplicación general de suerte que son totalmente aplicables al transporte aéreo <sup>579</sup>, sin embargo, dado que la aplicación del tratado al transporte por ferrocarril y carretera está sometida a que lo decida el Consejo por unanimidad en las dos primera etapas y por mayoría cualificada en la tercera (art. 75), y como el Consejo puede decidir que tal decisión afecta también al transporte aéreo (art. 84) no le resultará difícil a los Estados miembros establecer las disposiciones adecuadas al transporte aéreo si así lo desean. En todo caso estos comentarios son de aplicación a las futuras actividades de Air Union en el Mercado Común (art. 85,1), de suerte que el monopolio del Consorcio sería lícito en tanto que operara rutas internacionales entre el Mercado Común y países extraños al mismo. En tal supuesto, será fácil ver que los puntos de arriba a)-d) son cumplimentados en relación con

577

Véase supra nota 20 véase también "Air Transport in Africa", interavia, 3/1962, p. 338; "Why ASECNA?" Id., p.340

578

Véase preámbulo del Tratado y arts. 3,f, 7,30, 34, 37, 92.

579

Véase Sand, "Marche Commun et Liberalisation du transport Aerien", RGA (1960) p. 3; texto alemán, "Die AirUnion und Das Wettbeverbsrecht des Gemeinsamen Markets", Zeitschrift fur Luftrecht una Weltraymrechtsfragen, 1960/2 p. 112

las rutas que Air Union volaría dentro del Mercado Común en concurrencia con otras empresas.

580

252. Gran parte de la doctrina opina que el Tratado no es de aplicación al Transporte aéreo. Se apoyan en el art. 84 que dice:

1. las disposiciones de este título se aplicaran al transporte por ferrocarril, carretera y navegación interna fluvial.
2. el Consejo, actuando por unanimidad, puede decidir por qué procedimiento y hasta que punto pueden adoptarse disposiciones adecuadas para el transporte marítimo y aéreo.

Sin embargo, el art. 84 simplemente dice que las disposiciones de este título (que regula el transporte por ferrocarril, carretera y navegación fluvial y que establece que el Consejo puede adoptar disposiciones adecuadas para el transporte aéreo) se aplicará al transporte aéreo si el Consejo lo decide así por unanimidad; o sea, a sensu contrario, no se pueden establecer disposiciones especiales para el transporte aéreo a no ser que se aprueben por unanimidad, lo que no significa en absoluto que el Tratado en su conjunto no sea de aplicación al transporte aéreo, pues lo único que se dice en el art. 84 es que se necesita una decisión unánime para aplicar disposiciones especiales al transporte aéreo, en cuanto se ponga a las normas generales establecidas en el Tratado. Sin embargo, en tanto que el Consejo interprete el art. 84 de una manera restrictiva la liberalización del mercado aéreo, la comercialización de las compañías aéreas e incluso la creación de Air Union se ve-

580

---

Lemoine, "Marche Commun Europeen et Transport Aerien" Interavia 1957/10, p.1058; Cartou, "La structure juridique du transport Aerien a la veille du marche commun" RFDA 1958/2 125; Cartou, LE MARCHE COMMUN ET LE DROITE PUBLIC, Paris 1959, p. 163, 167; Bonafoux, "Le probleme des transport dans l'Europe des six", Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris 1960 p. 96

rá obstaculizada por las implicaciones políticas de los actuales monopolios en el transporte aéreo.

253. Somos de la opinión de que la creación de Air Union comercializaría el transporte aéreo dentro del Mercado Común, si se interpreta el art. 84 del modo descrito mas arriba. Esto es así porque

- a) la internacionalización del transporte aéreo europeo relajaría los controles gubernamentales 581/
- b) el tratado de Roma aplicaría su política del Mercado libre 582/
- c) los gobiernos no podrían subvencionar las compañías directa ni indirectamente 583/
- d) apartadas las presiones políticas, las compañías aéreas obtendrían beneficios y atraerían capital privado 584/
- e) las razones de naturaleza política que tanto preocupan a los actuales gobiernos no tendrían lugar en una compañía superanacional dentro del Mercado Común 585/

254. La creación de Air Union no sería del agrado para Norteamérica. Un futuro Mercado Común de seis países occidentales significaría cerrar cinco ciudades a las empresas americanas de transporte aéreo que culminarían su viaje en París, u otra ciudad, como umbral europeo, del mismo modo que las empresas europeas terminan en Nueva York u otra ciudad. Además estas mismas cinco ciudades quedarían abiertas al tráfico para las compañías de los Estados miembros del Mer-

581

Véase Lassen, Paul, op cit supra nota 571, p. 9

582

Véase supra nota 578

583

Art. 92 del Tratado

584

Journal Officiel, Conseil Economique, n. 6, marzo 4/1957, p.298

585

Véase Sand op cit supra nota 579 pp. 5/8

586

Cuatro países han pedido ya la entrada: Inglaterra, Irlanda, España y Grecia (aceptada).

587

Véase Presidente Kenedy Statement of Policy, 24 abril de 1963 p. 10

cado Común. Pero como las compañías aéreas del Mercado Común actualmente vuelan éndividualmente a los US, se necesita rá un nuevo acuerdo que defina los derechos de tráfico de Air Unión con los EE.UU. y para protegerla de la legislación antitrust americana.

255. Como hemos visto de nuevo aparece el conflic to entre la comercialización y la politización de las com- pañías aéreas al discutir el art. 84 del Tratado de Roma. El año 1972 marcará el final de las tres etapas del desarro llo del Tratado. Para entonces los desarrollos técnicos obligarán a Consorcios y Uniones aún mas íntimos. Estos se- rán los cauces por los que las compañías aéreas encontraran su plena comercialización, sin perjuicio del necesario con- trol público, y en beneficio de los usuarios.

. . .

#### IV. Conclusiones

256. La mayoría de las conclusiones de este estudio se han aventurado ya en los capítulos correspondientes. Así hemos visto que

- la entidad pública es una institución aceptada universalmente;

- con la excepción de USA y de la URSS en que las entidades públicas son agencias estatales, la empresa pública es un servicio descentralizado con personalidad independiente y autonomía financiera y de administración;

- las compañías aéreas son empresas públicas;

- el sistema europeo ecléctico entre la empresa libre y el monopolio gubernamental sirve de modelo al tercer mundo;

- una compañía de economía mixta significa propiedad pública y privada, derecho público y privado, monopolio en rutas internacionales y cierta competencia en rutas nacionales;

- las compañías aéreas nacionales se están especializando en servicios de larga distancia mientras que las compañías aéreas privadas complementan la red de la compañía aérea nacional por medio de servicios locales y no regulares. Existe una tendencia hacia la unión de estas compañías privadas en una o dos compañías nacionales. Esta tendencia no sería posible a escala continental donde cabe mayor competencia;

- la necesidad de subvenciones ha sometido a las compañías aéreas a un control gubernamental exclusivo y excesivo;

- no existen adecuados controles administrativos en Europa continental por considerarse las compañías aéreas como empresas privadas. Las corporaciones aéreas británicas son empresas públicas y existen en Inglaterra adecuados controles

por medio de una Comisión Parlamentaria;

- se ha aceptado universalmente el objetivo primario de la autosuficiencia. Sería deseable una política de cubrir-costes y no de beneficios. Sin embargo esto es un mereo deseo ya que las tarifas internacionales no dependen del Gobierno sino de un Mercado competitivo;

- si las compañías aéreas han de disfrutar de privillegios de monopolio y subvenciones deberían ser consideradas entidades públicas. Como afirma la Constitución francesa de 1946 todo monopolio de hecho debe ser propiedad de la comunidad y controlado de tal manera que se asegure el interés general en sus actividades;

- tan pronto como el capital privado acuda al de las compañías aéreas estas deberían dejar de disfrutar tales privilegios, concediéndosele un status privado, y sometidas a un control institucional;

- el control sobre el transporte aéreo debería hacerse en materia de política y ejercerse por tribunales o comisiones que comprendieran a los intereses afectados, pero no por los gobiernos, que continuarían controlando las implicaciones políticas del transporte aéreo como algo claramente distinto de sus operaciones comerciales;

- debería fomentarse un control indirecto sobre la política a seguir por las compañías aéreas por medio de las comunicaciones de masa. A tal fin las compañías aéreas deberían estar obligadas a publicar amplia información sobre su política y actividades. Los usuarios deberían coordinar sus esfuerzos en asociaciones reconocidas oficialmente;

- la aceptación de la Ley del Pabellon en la aviación civil ayudará a rechazar "el pabellon de conveniencia"

Seria inconcebible vender una parte del territorio nacional. La nacionalidad por registro podría aceptarse solamente si se requiriera previamente una "propiedad sustancial" ;

- las políticas restrictivas en el transporte aéreo internacional son comprensibles y justificables tanto como lo puedan ser en el caso de cualquier otro campo de la producción nacional. Una política abierta solo puede ser el resultado de negociaciones para abolir los aranceles aduaneros establecidos como protección de la industria nacional;

- las compañías aéreas han sido utilizadas hasta el presente como instrumentos de política nacional. La actual tendencia es la descentralización de las mismas de su control gubernamental, previa desmilitarización de su administración y despolitización de su política;

- Air Union ayudaría a las compañías aéreas europeas a comercializarse. Pero Air Union no será posible hasta tanto las compañías aéreas comercialicen su política y actividades. Este es el círculo vicioso que impide la materialización de Air Union.

257. Sin embargo, lo que mas sobresale en esta discusión es la necesidad de comercializar la política del transporte aéreo. Esto significa que

1. el control gubernamental exclusivo no es deseable
2. deberían crearse controles institucionales
3. la aplicación del sistema de economía mixta de las compañías aéreas no es deseable en el caso de que estas disfruten de los privilegios de una entidad pública y sean sin embargo consideradas empresas de carácter privado.
4. No hay necesidad de crear Ministerios de Aviación Civil autónomos, independientes de los Ministerios de Transporte.
5. la creación de Air Union sería deseable.

Cada uno de estos puntos merece comentario aparte.

258. El título de este estudio es "Política y Control Público del Transporte Aéreo". Al término del mismo resulta que el control gubernamental es el único control efectivo impuesto a las compañías aéreas europeas.

El control parlamentario se ejerce por medio de leyes creadoras de entidades públicas, pero una vez declaradas tales, este control no continúa. El control judicial también existe, pero del mismo modo que existe en relación con el causante de un daño. Ambos controles, el parlamentario a priori y el judicial a posteriori no resultan efectivas en materia de establecimientos de política para el quehacer cotidiano de las empresas públicas. El Cuarto Poder puede ejercer solamente influencias indirectas. Como resultado la carga de los controles se ha colocado sobre los hombros de los Ministros de Aviación. Como consecuencia el transporte aéreo se ha regido por consideraciones extrañas a su naturaleza.

259. La politización de las compañías aéreas fue consecuencia de las subvenciones. Si es deseable desmilitarizar su administración y despolitizar sus fines debería crearse el control adecuado sobre la política y actividades de las compañías aéreas, y que podría ser un tribunal administrativo en Europa y que es una Comisión del Parlamento en Inglaterra. El sistema inglés ha resultado eficiente. La Comisión Escogida de las Industrias Nacionalizadas, creada en 1959, informa periódicamente de las actividades de estas empresas al Parlamento y examina los informes y cuentas de las empresas nacionalizadas creadas por Ley cuyos Consejos de Administración son nombrados por el Gobierno y cuyos ingresos no convienen directamente del Tesoro. Está facultado para examinar personas y documentos. Se compone de 13 miembros. Necesitó 12 días y 1796 preguntas para elaborar su tercer informe sobre BOAC de 306 páginas en 1964. Su deficiencia estriba quizás en que solo funciona ad hoc cuando debería

ser permanente.

En el Continente sería más deseable un control administrativo, pues ya existen las instituciones necesarias al respecto, tales como los Consejos de Estado o los Institutos Nacionales de Industria. No obstante los Ministros de Gobierno cuidarían cada uno de las cuestiones políticas derivadas del transporte aéreo que afectaran a su Departamento.

Dado el carácter ecléctico del sistema mixto europeo entre la propiedad pública y la libre empresa, ocurre que tiene los inconvenientes de ambas y las ventajas de ninguno. Desde un punto de vista jurídico estas empresas son legalmente privadas y realmente públicas, compiten teóricamente en un mercado prácticamente monopolístico y como resultado disfrutan de las ventajas de las entidades públicas evitando los controles y responsabilidades anexos a éstas. Su status privado debería apoyarse en la propiedad de sus acciones por particulares. Deberían evitarse las subvenciones y los servicios políticos que vinieran obligadas a realizar deberían ser contabilizados aparte e imputados comercialmente al Gobierno.

261. Las implicaciones políticas del transporte aéreo no sólo han ~~extorsionado~~ extorsionado el mercado aéreo sino también la estructura de la organización pública. El control originariamente militar de la aviación civil pasó a la Historia. Los Ministerios de Transporte han sustituido a los Ministerios de Defensa para controlar este campo. Cabe sin embargo la discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la autonomía de los Ministerios de Aviación Civil independientes de los de Transporte. Inglaterra puede servir de muestra. La autonomía del Ministerio Británico de Aviación Civil son motivadas por razones extrañas al Transporte Aéreo. Algo análogo ocurrió en Rusia en 1964. Si la tendencia de las compañías aéreas es su comercialización; si las implicaciones políticas del transporte aéreo deben ser de competencia

de los distintos Ministerios afectados; si las cuestiones de política de transporte se establecen por Ley y se realizan por la empresa misma en un régimen descentralizado sometido a un control institucional; si la coordinación de los transportes exige un único Ministerio encargado de regular todos los medios del transporte; si por último parece ser deseable relajar la actual concentración de facultades en una sola persona, ¿cuál es el motivo entonces que pueda justificar el Ministerio de Aviación Civil autónomo?

262. La naturaleza oligopolística del mercado aéreo ha dado lugar al monopolio de hecho. Las compañías aéreas nacionales transportan el 90% de su tráfico nacional, contra un 10% por las empresas privadas lo que ha llevado a éstas a dirigir sus esfuerzos en los mercados no regulares. La concurrencia en las rutas internacionales es suavizada por acuerdos bilaterales en régimen de pool : Según el Tratado de Roma la política de transporte aéreo deberá ser en el futuro la concurrencia controlada. Esto acercaría las políticas europea y norteamericana.

La participación del Estado en las compañías aéreas europeas es

BEA y BOAC	100%
Iberia	100%
Alitalia	96%
Lufthansa	80%
Air France	70%
KLM	69%
SABENA	65%

Tendrán que reducirse mucho estos números para que haya posibilidad de crear Air Union. Todas estas compañías mantienen una política en el interés nacional que sería irrelevante en el Consorcio Aereo Europeo. Air France busca la hegemonía. La expansión como precio de supervivencia obsesiona a Lufthansa, Iberia y Alitalia. KLM, en busca de mercado, exige liberalización y BEA y BOAC soportan amargamente a los constructores de aeronaves. La depolitización ha de seguir a la desmilitarización antes de que las compañías aéreas persigan fines comerciales .

## BIBLIOGRAFIA

Este estudio se apoya principalmente en las legislaciones vigentes. Puede encontrarse una recopilación de leyes nacionales aéreas, desgraciadamente no puesta al día, en Strauss, AIR LAWS AND TREATIES OF THE WORLD, US HOUSE OF REPRESENTATIVES COMMITTEE ON SCIENCE AND ASTRONAUTICS, 87th Congress, 1<sup>o</sup> Ses. Mayo 11, 1961.

Esta bibliografía no es exhaustiva. Solo comprende los libros, artículos e informes utilizados por el autor para esta Tesis. Las obras que se citan en la parte I general son también útiles para muchos capítulos de las partes II-III

### Sentencias judiciales.

- Chicago and Southern Airlines Inc. v. Waterman Steam Corp.,  
333 US 103 (1947).

Gratacos Bavan v. Iberia Líneas Aéreas de España SA, T.S. 11 junio  
1958, Jurisprudencia Civil 1958; 1-2 Uniform Law Cases 97 (1962).

- Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul, 3 D.L.R. 694  
(1949); 66 CRTC 59 (195)).

Jugoslovensky Aerotransport Co. (SAT) v. Federal Republic of Germany  
BVG 20 de julio de 1962.

- Littlewood v. Wimpey Co. Ltd. & BOAC, 1 VLR 426 (1953).

Robinson v. Minister of Town and Country Planning, 1 All E.R. 851  
(1947).

- R. v. Burgess ex parte Henry, 55 C.L.R. 618 (1936); US Av. Rev.  
175 (1937 Digest Suppl.)

Rowland and Mckenzy Kennedy v. Air Council, 2 K.V. 517 (1927).

- Transcontinental and Western Air Inc et al., Additional North  
South California Services, 4 CAB 373 (13 de agosto de 1943)

+ + +

Parte I. Discussion General.

- Abel, A.S., "The Public Corporation in the United States" (ed. Friedman, THE PUBLIC CORPORATION. A COMPARATIVE SYMPOSIUM, 1954).
- Adams, "Future of the Local Service Carriers: Public Service versus Federal Subsidy", 23 J. Air L. & Com. 127 (1956).
- Aeronautical Statutes and Related Material, CAB (1963).
- Albu, A., LESSONS OF PRIVATE ENTERPRISE (ed. M. Shank, p. 110).
- Augeron, "Chronique economique: Les Subventions aux Compagnies Aeriennes", 19 RGA 51 (1956).
- Barnes, "Air-line Subsidies - Purpose, Cause and Control", J. Air L. & Com. 1959/26 p. 311 & J. Air L. & Com. 1960/27 p. 29.
- Berge, "Subsidies and Competition as Factors in Air Transport Policy", 18 J. Air L. & Com. 1 (1951).
- "Competition to the Extent Necessary", 22 J. Air L. & Com. 127 (1955).
- Berthelemy & Rivero, CINQ ANS DE REFORMES ADMINISTRATIVES.
- Billyou, AIR LAW (1963).
- Bluestone, "The Problem of Competition Among Domestic Trunk Airlines", 20 J. Air L. & Com. 379 (1953), & 21 JALC 50 (1954).
- Bonnard, DROIT ADMINISTRATIF (1932).
- British Institute of International and Comparative Law (The), BIICL, "Questionnaire on Administrative Law", Intern. & Comp. Law Quart. 217 (1953).
- Burden, THE STRUGGLE FOR AIRWAYS IN LATIN AMERICA (1943).
- Cartou, L., "La Codification de Textes Legislatives de l'Aviation Civile et Commercial" 10 RFDA 253 (1956).
- Carvalho, P., GEOPOLITICA DO TRANSPORTE AEREO (1963).
- Cepeda Silva, O., "El Estado y la Aviacion Civil" Tesis Mexico (1960).
- Cheng, Bin, THE LAW OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT (1962).
- Conseil d'Etat, 12 de diciembre de 1954, SYNDICAT NATIONAL DE TRANSPORT AERIEN, Act. Jur. 1954.
- Constantinoff, DROIT AERIEN FRANCAIS ET ETRANGER (1932).
- Crochet-Damais, P., "L'Aviation Commercial a Travers le Monde", RGA 11 (1949).
- Davies, A HISTORY OF THE WORLD AIRLINES (1964).
- De Michel, LE CONTROL DE L'ETAT SUR LES ORGANISMES PRIVEES (1960).
- Dacey, A. W., LAW AND THE CONSTITUTION (9 ed.).
- Douglas of Kirtleside, Lord, "European Air Transport in the 1960s", XVII Interavia 412 (1962).
- Drago, "Les Crises de la Notion des Etablissements Publiques", Tesis Paris (1948).
- "The Public Corporation in France" (ed. Friedman, THE PUBLIC CORPORATION. A COMPARATIVE SYMPOSIUM, 1954).

- DuCrest, "L'Etat et les Compagnies de Navigation Aeriennne", Tesis IASL McGill Univ. (1960).
- Dues & Debeyre, TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF (1952).
- Duguit, TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONNEL (1921).
- Dunsire, "The Passing of the Ministry of Transport and Civil Aviation", Public Law 150 (1961).
- Flamme, L'ENTREPRISE PUBLIQUE (1959).
- Foldes, L., "Domestic Air Transport Policy", Economica, Mayo-Agosto 1961.
- Friedman, W., THE PUBLIC CORPORATION. A COMPARATIVE SYMPOSIUM (1954).
- "The New Public Corporation and the Law", 10 Modern Law Rev. 233, (1947).
- Fulda, COMPETITION IN THE REGULATED INDUSTRY: TRANSPORTATION (1961).
- Gazdik, J.G., "Nationality of Aircraft and Nationality of Airline as Means of Control in International Transport" 25 JALC 1 (1958).
- Gellman, "The Regulation or Competition in the US Domestic Air Transportation", 24 JALC 410 (1957); 25 JALC 148 (1958).
- Gill & Bates, AIRLINE COMPETITION (1949).
- Gleason, Lyall, Mortensen & Fuller, AIRCRAFT ACCIDENT INVESTIGATION, (ed. IASL, McGill Univ., Research Projet n. 4, 1964).
- Goff, M., (Le), MANUAL DE DROIT AERIEN (1954).
- Goodrick, G., "Air Mail Subsidy of Commercial Aviation", 16 JALC 253 (1949).
- Greenspun, "Problem of Regulating and Subsidising American Flag International Air Transportation" 4 Public Policy 11 (1953).
- Griffith & Street, PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW (1957).
- Gsovski, SOVIET CIVIL LAW (1948).
- Hale & Hale, "Competition or Control: Air Carriers" 109 U.Pa.R.Rev. 311 (1961).
- Hall, M., INTERCONTINENTAL AIR TRANSPORTATION, a Survey Submitted to the 8<sup>o</sup> American Scientific Congress (Washington, marzo 16, 1940).
- Hans, "Les Entreprises de Transport Aerien de l'Europe Occidental", RGA 1232 (1950).
- Hauriou, PRECIS ELEMENTAIRES DE DROIT ADMINISTRATIF, 12 ed 1933.
- Hazard, J.H., "The Public Corporation in the USSR" (ed. Friedman, THE PUBLIC CORPORATION, 1954).
- Hirschaner, L., L'AVIATION DE TRANSPORT (1920).
- ICAO docs. 8317, A 15-P/1, abril 1963, Informe Anual del Consejo a la Asamblea.
- Jenkins, R., "The Great BOAC Bungle", The Observer, julio 12 1964.
- "BOAC: The Backstage Battle", The Observer, julio 19 1964.
- Jenten, "Les Organismes Paraetatiques. Control. Organismes d'economie Mixte. Definition", 30 J. T. Outremer, 161 (1952).

- Jeze, PRECIS GENERAUX DE DROIT ADMINISTRATIF (1930).
- Lamarque, J., L'APPLICATION DE DROIT PRIVE AU SERVICES PUBLICS ADMINISTRATIVES (196)).
- Lampue, P., "Le Rapport entre l'Etat et les Compagnies de Transport Aerien", Tesis Paris (1927).
- Laroque, M., "Les Usagers des Services Publics Industriels" (Tesis Paris (1933) ).
- Larsen, P., "Arbitration of the US-France Air Traffic Rights Dispute", JALC 246 (1964).
- Laubadere, TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF (1957).
- Legel & Greissaye, LE POUVOIR DISCIPLINAIRE DANS LES INSTITUTIONS PRI- VES.
- Lemoine, M., TRAITE DE DROIT AERIEN (1947).
- Lewis, Florence & Walker, "Problems of Nationalised industry" (ed. Rob- son 1952).
- Lissitzyn, O.J., INTERNATIONAL AIR TRANSPORT AND NATIONAL POLICY (1942)  
- "Public Aid to Major Airlines", 18 JALC (1951) & 19 JALC (1952).
- McNair, LAW THE AIR (1953).
- Maritime Safety Committee Opinion, (The), A Study in Treaty Interpreta- tion, World Rule of Law Booklets Series, Duke Univ. (1962).
- Martial, J., "Government Control of Aviation in Canada" (Tesis IASL McGill Univ., 1953).
- Manca, P., THE ITALIAN CODE OF NAVIGATION (1958).
- Moller, LAW OF CIVIL AVIATION (1936).
- Monde Economique (le), International Edition, ed. Ministerio de Transpor- tes, Paris 1955.
- Monsegur, M., "Les Entreprises Privees d'Interet Publique et le Societe d'Economie" (Tesis, Burdeos 1942).
- Morand, J., "Le Nouveau Statut de la Compagnie Air France", RFDA 313, (1948).
- Nelson, "Policy Issues on Economic Effects of Public Aids to Domestic Transport", 24 L. & C.P. 431 (1959).
- Nolier Adolphe, L., L'AVIATION MARCHANDE (1939).
- Note a Mr. le Directeur de Personnel et de l'Administration Civile - de la Direction de Transport Aerien: Activities de la D.T.A. (S.G. L.C., 20 de oct. de 1963, N/Ref. Deprt. n.4-517,DTA/j).
- Putnam, "The Illusion of Airline Subsidy", 17 JALC 32 (1950).
- Quercietto, L. "L'Aviazione Commerciale in Italia, Oggi", 10 Rev. Aeron. 1087 (1955).
- Rasenberger, "Legislative and Administrative Control of Air Carriers Subsidies", 24 Geo. Wash. L.R. 397 (1957).

- Replies to the Questionnaire on Liability of ATC Agencies, OACI doc. LC/SC/LATC, 25/11/63 (N.1 Francia, N.4 Inglaterra, n.7 Espana).
- Report of the Department of Air Transport to the Ministry of Finance, Paris 1 de julio de 1963.
- Report of the ICAO Air Transport Committee on Problems of Nationality & Registration, nov. 15, 1956, JALC 335 (1957).
- Report of President Truman's Air Policy Commission, "Survival in the Air Age", (1948).
- Report of the Task Force on Air Traffic Control, Projet Beacon, FAA 1961 Richmond, REGULATION AND COMPETITION IN AIR TRANSPORTATION (1961).
- Rivero, J., "Existe-t-il un critere de droit administratif?", Rev. de Dr. Pub. et de la Sc. Pol. 287 (1953).
- Robson, W.A., "The Public Corporation in Britain Today", 63 Harvard L. Rev. 1321 (1950).
- PROBLEMS OF NATIONALISED INDUSTRY (1952).
  - NATIONALISED INDUSTRY AND PUBLIC OWNERSHIP (1960).
- Rodiere, R., DROIT DES TRANSPORTS, vol. I 1953.
- Scoutt, J., & Lear, C., "Regulation by the CAB of the Ownership and Control of Foreign Air Carriers", 27 JALC 247 (1960).
- Sand, P.H., "Limitation of Liability and Passenger Accident Insurance Under the Warsaw Convention", The Amer. J. of Com. Law 30, Invirn. 1962.
- Serraz, "L'Evolution des Compagnies Aeriennes du Secteur Prive et le Renouvellement de leur Parc Aerien" RGA 63 (1951).
- Shwacross & Beaumont, AIR LAW (1951).
- Smith, "Government Policy Concerning Airline Subsidies" 25 JALC 79 (1958).
- Squitieri, M., "El Transporte Aereo e l'Organizzazione dell'Aviazione Civile Francese", folleto de la Biblioteca de la OACI (1953).
- Stuart Mill, J., PRINCIPLES OF POLITICAL ECONOMY (1848).
- Study by the European Airlines Research Bureau (EARB), 1952-1962, ECAC 50 Ses., Estrasburgo 6 de julio de 1964, OACI doc. ECAC 15WP45
- Symposium of Competition in Air Transportation, 22 JALC 127 - 203(1955)
- US TREATIES AND OTHER INTERNATIONAL AGREEMENTS 1955-56.
- Van Zandt, THE GEOGRAPHY OF WORLD AIR TRANSPORT (1944).
- Villeneuve, G., "Code de l'Air Francais" (Tesis, IASL McGill Univ.1963)
- Waline, DROIT ADMINISTRATIF (1963).
- Walter, "L'Aviation Civile Francaise", Report to the Conseil de la Republique, RGA 316 (1951).
- Wheatcroft, AIR AND COMPETITION IN CANADA (1953).
- AIR TRANSPORT POLICY (1964).
  - "Ten Economic Lessons from Short-Haul Airline Operations"

Report from the Select Committee on Nationalised Industries, THE AIR CORPORATIONS (1959); British Overseas Airways Corp. 1964.

Statement of Policy Towards Independent Carriers, Flight 25 de febr. 1965

White Paper, "The Financial Problems of the BOAC", H.C. 5, 1963, Cmd. 1337

Wood, "Britain's Airspace Management Under One Roof", 18 Interavia 1538 (1963).

Wyatt, M., "British Independent Aviation - Past and Future", J. Inst. Transp., Mayo 1963.

### Espana.

Comentarios a la Ley Espanola de Navegacion Aerea de 21 de julio de 1960 ed. Inst. Fr. de Vitoria, CSIC, 1962.

Herrera y Esteban, L., Legislacion Aeronautica Espanola 195).

Iberia, Informes Anuales.

Informe sobre la Adquisicion de Reactores para Iberia, ed. INI (1958).

Liberalizacion del Transporte Aereo, ed. Junta Cons. Normas Aereas Inter (1954).

Informe del Banco Mundial sobre Espana, 1962.

Resumen del Plan de Desarrollo economico y social, 1964-67 (ed. Pres. del Gobierno, Comis. Plan Des. Econ. Soc., 1964).

Transporte Aereo en 1958 ( ed. INI 1959).

### Italia.

Alitalia's Position as a World Airline, Interavia, 10 ag. 1963, 1481.

Alessandroni-Gambardella, "La Reglementation Italienne de la Navigation Aerienne dans le Cadre Actuel du Droit International Italien" RFDA 18 (1950).

Brunetti, MANUALE DEL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE INTERNA ED AEREA (1947)

Dominedo, INTRODUZIONE AL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE (1945).

- PRINCIPI DEL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE (1957).

Fiorentino, CORSO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE (1948).

Graziani, APUNTI DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE (1948).

Lefebvre, D'Ovidio & Pescatore, MANUALE DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE (1951).

Muggia, "The Public Corporation in Italy" (ed. Friedman, THE PUBLIC CORPORATION, 1954).

Sandiford, & Rapi Spanu, ISTITUZIONI DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE, 1951.

Scafidi, ELEMENTI DI DIRITTO DELLA NAV. MARIITMA ED INTERNA (1957).

Scialoja, A., CORSO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE (1943).

Tomasino, S., "Le Centro per lo Sviluppo dei Trasporti Aerei" Rev. de  
Secr. Gen. a l'Av. Civ., sept. 1961.

Alemania.

Cohn, E.J., & Meyer, G., MANUAL OF GERMAN LAW (1952).

Friedman & Hufnagel, "The Public Corporation in Germany" (ed. Friedman,  
THE PUBLIC CORPORATION, 1954).

History of German Airlines (The), ed. Lufthansa Airl., julio 1961.

Serraz, F., "La Reconstitution de la Deutsche Lufthansa", RGA 113, 1953.

Oeftering, H., "Der Bund Als Unternehme", Finanzpolitische Mitteilungen,  
112 (junio 1953).

Holanda.

Veenstra, K., "KLM, Royal Dutch Airlines. Its Organisation, Control and  
Financial Situation", Monografia IASL, McGill Univ. 1964.

Slotemaker, Waarheen KLM? 1964.

Belgica.

Buttgenbach, THEORY GENERAL DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS  
EN BELGIQUE (1952).

Litvine, M., "La Nature Juridique de la Societe Anonyme Belge d'Exploi-  
tation de la Navigation Aerienne, SABENA et la Loi du 23 de  
juin de 196) l'Autorisant a Modifier ses Statutes", 15 RFDA 103  
(1961)

Marions, LES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE EN BELGIQUE (1947).

Nelis, G., BELGIAN EXPANSION THROUGH AVIATION (1919).

SABENA Information, ed. SABENA (1962).

Suiza.

Oppikofer, H., "Aktuelle Problems des Luftrechts" 65 Zeitschrift fur  
Schweizerisches Recht 204 a (1946).

Guldiman, W., "Developments recents de la legislation suisse en matiere  
aerienne", 14 RFDA 220 (1960).

Riese, O., LUFTRICHT (1949).

Lacour, J.T., "Le Reglement d'Execution de la loi suisse sur la Naviga-  
tion Aerienne", RFDA 233 (1950).

EE.UU.

- Allen, "S. 408 of the Federal Aviation Act: Study in Agency Law Making" 45 Virginia L. R. (1959) 1073.
- Brownell, G.A., "The Air Coordinating Committee" 14 JALC 405 (1947).
- Calkins, N., "The Role of the CAB in the Grant of Operating Rights in Foreign Air Carriage " 22 JALC 253 (1955).
- Frederick, COMMERCIAL AIR TRANSPORTATION (5 ed. 1961).
- Investigation of Non Scheduled Services, 6 CAB 1045, 1946.
- Jones, H.A., "The Anomaly of the CAB in American Government" 20 JALC 140, 1949.
- Kelles, L., "National Policy Towards Commercial Aviation, Some Basic Problems", 16 JALC 280 (1949).
- Large Irregular Carriage Investigation, 22 CAB 838 (1955).
- Patterson, W.A., "Stewardship of Airlines by the CAB" 15 JALC 390 (1948)
- Quesada, E.R., Administrador de la FAA-, "The Government's Role in Aviation in the Sixties" Conferencia a la Asociacion de Prensa Nacional, Wash. nov. 17 1960.
- Ryan, O., "The Revocation of an Air Licence Certificate of Public Convenience and Necessity", 15 JALC 377 (1948).
- Smith, C.R., "Government Policy for Air Transportation" 21 JALC 448, 1954
- Star, G.W., "The Position of the State in Economic Control and Regulation of Air Commerce", 15 JALC 127 (1948).
- Wagner, W., "La Procedure devant la CAB", 13 RGA 1950.

URSS.

- "Aeroflot Shows Big Gain-Percentage" Aviation Week 160, marzo 9 1959).
- "Aeroflot Sparks Upswing", Av. Week 122 (marzo 3, 1958).
- Gsovski, SOVIET CIVIL LAW (1948).
- Hazard, J., THE PUBLIC CORPORATION IN THE USSR (ed. Friedman, THE PUBLIC CORPORATION, 1954).
- Kilmarx, R.A., A HISTORY OF SOVIET AIR POWER (1962).
- Logdnov, Y.F., Declaraciones, Interavia 2/1962 p. 203.
- Plumb, R.L., "Soviet Participation in the Spanish Civil War" (Tesis, Georgetown Univ. 1956).
- Porch, H.E., "Aeroflot, The Soviet Airline at Home and Abroad", JALC 193 (1964).
- Sand, P.H., "Die Entwicklung des Luftverkehrs in Der Soviet Union", 10 Ostauropa-Recht, 158-208 (sept. 3, 1964).
- Saporta, "Le Droit Aerien Sovietique", 15 RGA 118 (1952).
- Stockwell, R.E., SOVIET AIR POWER (1956).

Air Union.

- Air Union or Internationalization of Losses, 7/1962 Interavia 883.  
Aviation and European Integration, 12/1962 Interavia, 1563.  
Barber, R.J., "Airline Mergers. Monopoly and the CAB" JALC 189 (1961/62)  
Bonnefous, "Le Probleme des Transports dans l'Europe des Six", Course  
de l'Institute des Hautes Etudes Intern, 96 Paris, 1960.  
- "Le Probleme des Transports Aeriens en Europe", 14 RGA 305, 1953  
Cartou, LE MARCHE COMUN ET LE DROIT PUBLIC (Paris 1959).  
- "La Structure Juridique du Transport Aerien en Europe a la  
veille du Marche Comun", RFDA 1958/2 p. 125.  
Coulet, W., "L'Organization Europeenne des Transports Aeriens", Tesis  
Univ. Todosa 1958.  
La Integracion Europea y el Transporte Aereo, ed. INI, Madrid 1957.  
Lemoine, M., "Marche Commun et Transport Aerien", Interavia 10/1957  
(1958).  
Mahotiere, S., THE COMMON MARKET (1962).  
Mourer, "Pour un poll Europeen des Transports Aeriens", 14 RGA 309, 1951.  
Meyer, A., "Aspects d'une Organisation de la Navigation Aerienne en  
Europe -Union or Cooperation?" 15 RGA 107 (1952). Texto origi-  
nal en aleman en 2 Zeischrift fur Luftrecht 133 (1962).  
Presidente Kennedy, Dtatement of Policy, de 24 de abril de 1963.  
Las propuestas de Bonnefous, Van de Kieft y Sforza pueden verse en  
RGA 1951 p. 359, 366 y 370 respectivamente.

+ + +

Fin.