

El Código Aeronáutico y el tratamiento de los aeródromos militares

RICARDO DANIEL MÉNDEZ

1. La aviación militar frente a la civil

La actividad aeronáutica militar se ha desarrollado tradicionalmente de modo separado de la civil. Sin embargo, en numerosos países -entre los que cabe colocar al nuestro- la administración de la aviación civil estuvo durante muchos años a cargo de organismos militares. Lo cierto es que la aeronáutica castrense cuenta con instituciones particulares que contienen aspectos específicos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer su régimen normativo.

No obstante, como veremos, esta división entre lo civil y lo militar debe analizarse con mucho cuidado, dado que para esta materia el establecimiento de fronteras infranqueables y sin vasos comunicantes entre sí puede acarrear serios perjuicios a la gestión aeronáutica en su conjunto.

En este aspecto, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), ha trazado un rumbo claro. Por un lado, propicia la gestión centralizada de la administración aeronáutica civil en un único organismo, pero por otro, a través de la Circular 330 AN/189 alienta la existencia de una cooperación cívico militar en la gestión del tránsito aéreo de cada uno de los estados parte del convenio de Chicago, para garantizar un uso flexible del espacio aéreo⁸³.

Esta posición ha sido observada en nuestro país. El Código Aeronáutico de la Nación (Ley 17.285), conforme lo dispone su artículo 1º, rige la aeronáutica civil. Se entiende por tal al conjunto de actividades vinculadas con el empleo de aeronaves privadas y públicas excluidas las militares, sin perjuicio de lo cual cabe aclarar que les son aplicables a las aeronaves militares las normas del citado Código relativas a circulación aérea, responsabilidad y socorro aeronáutico.⁸⁴

Asimismo, el Código no define qué se entiende por aeronave militar y solamente distingue entre las aeronaves públicas (las destinadas al servicio del

⁸³ OACI - Circular 330 AN/189 - Cooperación Cívico-militar para la Gestión del Tránsito Aéreo.

⁸⁴ Código Aeronáutico - Artículo 1º – Este código rige la aeronáutica civil en el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo que los cubre. A los efectos de este código, aeronáutica civil es el conjunto de actividades vinculadas con el empleo de aeronaves privadas y públicas, excluidas las militares. Sin embargo, las normas relativas a circulación aérea, responsabilidad y búsqueda, asistencia y salvamento, son aplicables también a las aeronaves militares. Cuando en virtud de sus funciones específicas las aeronaves públicas, incluidas las militares, deban apartarse de las normas referentes a circulación aérea, se comunicará dicha circunstancia con la anticipación necesaria a la autoridad aeronáutica, a fin de que sean adoptadas las medidas de seguridad que corresponda.

poder público), y las privadas (las demás aeronaves, aunque pertenezcan al Estado) (artículo 37). Las aeronaves militares se incluyen dentro de las públicas.

¿Qué se entiende por aeronáutica militar? Partiendo del criterio seguido por el codificador, podríamos caracterizarla como el “conjunto de actividades vinculadas con el empleo de aeronaves militares”, y a las aeronaves militares como aquellas que, encontrándose afectadas al servicio del poder público, se destinen a las actividades que han sido encomendadas a las Fuerzas Armadas de modo indelegable por la legislación vigente y que hacen a la defensa nacional.

En este caso, el código introduce una variante al tratamiento normativo que le confiere el Convenio de Chicago (de 1944, el que clasifica a las aeronaves entre las de “Estado” y las “civiles”⁸⁵.

En efecto, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), ratificado por nuestro país por Decreto N° 15.110/46 y Ley 13.891, dispone en su artículo 3° que se aplica únicamente a las aeronaves civiles, no así a las de Estado, entendiendo que estas son las utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía.

Aunque, en principio, el citado Convenio no se aplica a aeronaves militares, es necesario tener en cuenta que, al ratificarlo, el Estado Argentino adquirió un compromiso de cumplimentar dicha normativa y la complementaria en cuanto a la aviación civil, así como de abstenerse de realizar acciones que afecten la seguridad de dicha actividad, sin perjuicio de conservar el ejercicio de la soberanía sobre su espacio aéreo.

Es decir que, en principio, debe trazarse una línea que separa la aeronáutica civil de la militar, más allá de que la aplicación a las aeronaves militares de muy importantes institutos como los ya mencionados, hace que esa línea divisoria no sea absolutamente infranqueable.

En efecto, como ya hemos señalado, existen diversos institutos de la aviación civil que son aplicables a la militar. Esto da una idea acerca de la improcedencia e inconveniencia de tratar los dos ámbitos aeronáuticos de modo totalmente separado.

Así, la aviación comparte el espacio aéreo y en diversas ocasiones ocurre lo propio con pistas de aterrizaje e instalaciones aeroportuarias. Han existido casos en que aeronaves civiles se han visto afectadas a operaciones militares y aeronaves militares que han hecho lo propio en vuelos civiles.

Sería un error circunscribir el concepto de aviación militar únicamente al tratamiento normativo de los vehículos aéreos afectados a la actividad castrense, cuando existen otros institutos -como el de los aeródromos- que poseen particularidades que las distinguen de sus equivalentes en la actividad civil, si bien no dejan de poseer rasgos que las emparentan.

Se presenta, además, una realidad incontrastable y no desmentida por los hechos que pasa por el alto costo de la actividad aeronáutica. Todo en la aviación resulta sumamente oneroso, el valor de las aeronaves, su mantenimiento y reposición. Las inversiones que traen aparejadas tanto la construcción y

⁸⁵ Convenio de Chicago de 1944 – “Artículo 3.- Aeronaves civiles y de Estado El presente Convenio se aplica solamente a las aeronaves civiles y no a las aeronaves de Estado. Se consideran aeronaves de Estado las utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía...”.

mantenimiento de un aeropuerto como de sus instalaciones no escapan a este panorama general. Todo ello debe medirse con factores externos que hacen a nuestra realidad y que también inciden directamente en el desarrollo de la aeronáutica nacional.

El extenso territorio de nuestro país, su diversa geografía y la imperiosa necesidad de atender mediante el modo aéreo a puntos aislados de éste, exigen la presencia de vuelos para cubrir los requerimientos cotidianos de las diferentes comunidades dado que, en muchos casos, otro tipo de transporte resulta inviable.

El escaso desarrollo de las empresas aerocomerciales en Argentina y su insuficiencia actual para atender adecuadamente la demanda de servicios que requieren los usuarios, contribuyen a complejizar aún más la realidad descripta. Todo ello hace que todas las instituciones que conforman la actividad aeronáutica local deban ser aprovechadas de un modo racional, con el objetivo de optimizar los recursos de que se disponen.

Asimismo, la OACI, mediante el instrumento antes citado se ha pronunciado en forma clara respecto de la necesidad que exista una comunicación entre las autoridades aeronáuticas encargadas de la administración tanto de la aviación civil como de la militar, propugnando la creación de un comité cívico militar encargando de verificar en los hechos esta interacción en el marco de un uso flexible del espacio aéreo.

No debemos sorprendernos, entonces, de que la normativa correspondiente a la aviación civil incluya preceptos destinados a tratar algunos aspectos relativos a las aeronaves militares como también a las organizaciones de infraestructura e incluso a la circulación aérea.

2. Aeródromos militares

Más allá de las consideraciones antes efectuadas, el objeto de este trabajo se refiere a un aspecto puntual de la aviación militar: el relativo a sus organizaciones de infraestructura propias, entre las cuales los aeródromos emergen como una de las más características e importantes y cuyo nacimiento ha tenido lugar en los comienzos mismos de la actividad aérea.

El surgimiento de la aviación autóctona se dio a comienzos del siglo XX gracias a un grupo de pioneros, que intentaron llevar a cabo los primeros vuelos en un ámbito común, donde tanto civiles como militares procuraban con gran decisión y valentía hacer posible los sueños de una aventura alada que se ha visto históricamente hermanada por propósitos comunes.

Los aeródromos militares conforman una realidad que no puede ser ignorada. Han existido desde los albores mismos de la aeronáutica en nuestro país, primero bajo la órbita del Ejército, luego a cargo de la Fuerza Aérea Argentina, encontrándose incluso presentes en la Armada Nacional. Estos establecimientos participan de los mismos requisitos que caracterizan a los aeródromos civiles: el técnico, el funcional y el administrativo.

Junto a cada unidad militar de la Fuerza Aérea, en la gran mayoría de los casos, cada base aérea ha contado con una pista de aterrizaje que forma parte de la esencia misma de su misión. Éstas pueden variar en sus dimensiones y

características, para ajustarse al tipo de operatoria aérea a la que se encuentre afectada dicha unidad.

En efecto, se trata de superficies que son naturalmente aptas para el despegue y aterrizaje de aeronaves que se hallan bajo el control y la administración de las Fuerzas Armadas y destinadas principalmente al cumplimiento de operaciones aéreas de ese orden, en el marco de las facultades que les han sido concedidas en forma indelegable.

Encontramos así que los aeródromos militares reconocen una dependencia estatal pero además una afectación concreta y específica al accionar de las Fuerzas Armadas y se caracterizan porque en los mismos se llevan a cabo operaciones aéreas con aeronaves militares que son pilotadas y en su caso tripuladas por personal de las Fuerzas Armadas.

El requisito de habilitación exigido para los aeródromos civiles es suplido aquí por una certificación que emana de la autoridad militar.

Desde los comienzos del tratamiento normativo de las distintas instituciones del derecho aeronáutico, nuestro país se ha ocupado de dotar a los aeródromos de un marco jurídico adecuado y encuadrado dentro de las normas y métodos recomendados por la OACI.

Ese no ha sido el camino seguido por la aviación militar, que no siempre se ha ocupado de dotar a los aeródromos castrenses de las normas necesarias para regular su habilitación y funcionamiento, aunque es dable reconocer que en los últimos años se han verificado avances importantes en ese sentido.

Esta diferencia de tratamiento normativo no encuentra una justificación lógica, más allá de la preservación, en ciertos casos, del secreto que impone la materia castrense.

La actividad aeronáutica militar y la civil han nacido al mismo tiempo, y en esta génesis, más allá de los diferentes objetivos, es posible reconocer más coincidencias que diferencias: ambas se valen del modo aéreo para encarar actividades que resulten de utilidad para la sociedad en su conjunto.

En un mismo orden de ideas, puede decirse que los avances de la aviación militar fueron aprovechados por la civil y, a la inversa, los desarrollos tecnológicos de ésta fueron muchas veces tomados por la aviación militar para sus operaciones aéreas.

Así también, durante el siglo XX, a nivel mundial, luego de finalizados algunos conflictos bélicos, muchas aeronaves militares pasaron a la actividad civil. También ha ocurrido con el personal de vuelo que, tras haber adquirido experiencia y destreza como pilotos militares, en muchos casos se han sumado a las tripulaciones que conforman la aviación civil.

Del mismo modo, en numerosas ocasiones los conflictos bélicos han colocado a los países en la necesidad imperiosa de enrolar en sus Fuerzas Armadas a pilotos provenientes del medio civil, aprovechando con ello las capacitaciones obtenidas en ese ámbito. Lo propio ha tenido lugar con las aeronaves y con los aeródromos que habiendo sido destinados en su origen a la actividad civil fueron utilizados por necesidades circunstanciales de los conflictos de ese orden para fines militares.

Puede constatarse con ello que, lejos de haber existido un divorcio o una separación tajante entre lo militar y civil, ha existido a lo largo de los años una comunidad de intereses que no debe ser ignorada por el derecho.

Los aeropuertos civiles, su construcción y mantenimiento han resultado sumamente onerosos, máxime cuando en muchos casos no atienden la cantidad de servicios que los tornen rentables, ello más allá del proceso de concesión que se ha dado en Argentina desde el año 1997 y que no ha desmentido una realidad que se ha verificado invariablemente: existen aeropuertos que generan ganancias y otros que no.

Así, tras evaluar la ecuación económico-financiera de la gestión de los concesionarios de aeropuertos, se constató que aquellas aeroestaciones que generan utilidades posibilitan cubrir los déficits que originan las otras.

Siguiendo con este baño de realidad, desde el inicio mismo de la actividad aeronáutica nacional se han podido observar bases aéreas militares que han dado lugar, a su lado, al nacimiento de aeropuertos civiles que en la mayoría de los casos comparten algunas instalaciones, como por ejemplo las pistas.

Sucede que las urgencias económicas han obligado a promover un aprovechamiento integral de los distintos componentes que conforman la actividad aeronáutica, entre los cuales los aeródromos lucen como uno de los más característicos.

Con referencia a estas organizaciones de infraestructura, el Código Aeronáutico diferencia, en su artículo 25, a los aeródromos públicos de los privados. Los primeros son aquellos destinados al uso público y los demás son privados, por vía de exclusión. Además, la condición del propietario del inmueble no califica un aeródromo como público o privado.⁸⁶

Folchi, acertadamente, aclara que: *“La expresión “uso público” no tiene el mismo significado jurídico que “servicio público”, ya que este último es una categoría específica de servicios, que puede o no cumplir el Estado, en tanto que el uso público supone el acceso al lugar de todas aquellas personas o aeronaves que quieran utilizarlo, sin discriminación”*⁸⁷

Con esta aproximación, nos encontramos con aeródromos que se encuentran abiertos a su utilización por los usuarios en general que solo deben sufragar las correspondientes tasas por su empleo, para cuya implementación rige –además– la prohibición de hacer discriminaciones⁸⁸.

Por el contrario, los aeródromos privados no permiten su utilización al público en general y su propietario se encuentra autorizado a impedir su empleo por terceros sin contar con su consentimiento.

⁸⁶ Código Aeronáutico - Artículo 25. – Los aeródromos son públicos o privados. Son aeródromos públicos los que están destinados al uso público; los demás son privados. La condición del propietario del inmueble no califica a un aeródromo como público o privado.

⁸⁷ Folchi, Mario O., Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil – Tomo I.

⁸⁸ Código Aeronáutico - Artículo 28. – Los servicios y prestaciones que no sean los del artículo 13, vinculados al uso de aeródromos públicos estarán sujetos a derechos que abonarán los usuarios, cuya determinación e importes a satisfacer serán fijados por el Poder Ejecutivo.

La habilitación resulta un requisito esencial para permitir el funcionamiento de todo aeródromo, pues así lo dispone nuestra legislación⁸⁹.

Este criterio clasificatorio no nos sirve para atender a una realidad que nos ofrece la infraestructura local: Aquellas aeroestaciones afectadas a la actividad de las Fuerzas Armadas.

En efecto, así como existen aeronaves militares, en la actividad aeronáutica local también hallamos aeródromos emplazados en unidades militares, que son empleados por las fuerzas castrenses en forma exclusiva en cuestiones atinentes a la defensa nacional.

La importancia de las tareas asignadas en forma exclusiva a las Fuerzas Armadas, en este verdadero monopolio que ejercen del uso de la fuerza para enfrentar eventuales agresiones o amenazas provenientes del exterior, se encuentran justificadas en asegurar la existencia misma del Estado como tal. Por ello, la defensa nacional es un bien jurídico superior cuyo pleno ejercicio debe ser asegurado en todo momento.

Esta realidad ofrece complejidades a nivel jurídico, dado que este tipo de instalaciones -a diferencia del caso de las aeronaves militares- ni siquiera son mencionadas de modo tangencial por el Código Aeronáutico.

En efecto, si bien -al menos en el Código Aeronáutico- se utilizan las mismas palabras para clasificar las aeronaves y los aeródromos, los alcances que cabe asignarles a dichas expresiones en un caso y en otro son diferentes.

Más allá del mayor o menor acierto del criterio seguido por el codificador, lo cierto es que al tomar como punto de referencia la apertura o no de los aeródromos para su utilización por parte de los usuarios en general, ello deja fuera del universo de los aeródromos tratados por el Código Aeronáutico a los afectados a tareas militares.

Por un lado, son superficies naturalmente aptas para el despegue y aterrizaje de aeronaves, están afectadas o destinadas para tal fin e incluso existe una decisión estatal por la que son habilitadas para esos fines, si bien con ciertas particularidades. Aunque aquí debe resaltarse que el destino de todo aeródromo militar es su afectación para la operación de aeronaves castrenses. Incluso cuentan con instalaciones análogas a las que podemos hallar en los aeródromos civiles, como torres de vuelo, servicios de tránsito aéreo, servicio contra incendios, balizamiento de pistas, hangares, todos ellos adaptados para el cumplimiento de sus fines específicos.

Tal es el grado de analogía existente, que comúnmente -y esto no es una realidad excluyente para nuestro país- las bases militares pueden ser tenidas en cuenta como aeródromos de alternativa en situaciones de emergencia que puedan surgir. Así son vistas por parte de la autoridad aeronáutica civil.

Por ello, no se comprende el silencio guardado por la legislación aeronáutica frente a esta realidad, que es evidente en el quehacer aeronáutico diario.

⁸⁹ Código Aeronáutico - Artículo 27. - Todo aeródromo deberá ser habilitado por la autoridad aeronáutica, a cuyo fin ésta se ajustará a las normas generales que al efecto determine el Poder Ejecutivo.

Volviendo a la normativa aeronáutica, apreciamos que el criterio empleado por el codificador no nos sirve para incluir a la categoría que propiciamos. Por lo tanto, debería acudirse a una segunda pauta clasificatoria: partiendo del criterio que posibilita la división de la actividad aeronáutica en civil y militar nos encontramos que también los aeródromos según el tipo de actividad que desarrollan pueden ser clasificados en civiles o militares, incluyendo dentro de la primera categoría a los públicos y privados.

Ello es necesariamente así debido a que los aeródromos militares no son públicos de acuerdo al criterio seguido por el codificador, dado que la naturaleza y características mismas de la actividad castrense resulta un impedimento para el acceso a estos aeródromos por parte de los usuarios particulares y tampoco son privados, dado que las bases aéreas militares son esencialmente estatales y se utilizan para una tarea específica: la defensa de nuestro territorio, concretamente para la Fuerza Aérea, la del aeroespacio nacional, cometido que impide su enrolamiento en el ámbito privado.

En efecto, este tipo de instalaciones aeroportuarias no se condicen con el criterio clasificatorio utilizado por el codificador, quien toma como premisa el brindar un servicio público a los usuarios o reservarse estas instalaciones para su uso particular por su propietario para sus actividades privadas. Especialmente cuando se aclara que no importa si el aeródromo pertenece o no al Estado Nacional.

Pretender asimilar a los aeródromos militares a los privados es desconocer la esencia misma de la gestión encarada por el instrumento militar. La actividad aeronáutica militar se encuentra encolumnada en lo público y no en lo privado, aunque con un alcance distinto al criterio seguido en nuestra ley de fondo a la hora de definir a los aeródromos como "públicos".

Sobre esta cuestión, Folchi ha señalado que: *"Justamente la clave de la cuestión radica en que la actividad desarrollada en los aeródromos militares se encuentra vinculada con lo público y no con lo privado se excluye por el tipo de actividad cumplida por las fuerzas armadas su apertura al uso del público en general"*.⁹⁰

En realidad, la totalidad de los aeródromos tratados en el Código Aeronáutico pertenecen a la actividad privada, a la aviación civil, tanto los públicos como los privados y la distinción entre ambos obedece a distinguirlos entre aquellos que ofrecen o no sus servicios al público en general.

Por su parte, en lo que respecta a la fiscalización, es menester señalar que, conforme surge del artículo 2º inciso 2) del Decreto N° 1770/2007, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) tiene, entre otras facultades, la de ejercer la fiscalización y control de los aeródromos públicos y privados.

En cuanto a los aeródromos militares, el mencionado Código Aeronáutico no los ha contemplado expresamente, cuestión que ha señalado Federico Videla Escalada al mencionar que se ha distinguido históricamente entre aeródromos

⁹⁰Folchi, Mario O., Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil – Tomo I.

civiles y militares⁹¹. Con anterioridad, otros autores han hecho alusión a estas mismas categorías⁹².

Como señalaremos más adelante, la situación que observa nuestra legislación no se ve reflejada la correspondiente a numerosos países de la región que tratan desde hace mucho tiempo a los aeródromos militares como una categoría dentro de sus organizaciones de infraestructura.

De lo expuesto surge que, en realidad, nos encontramos con que el Código Aeronáutico ha desarrollado una sola categoría de aeródromos: la de los civiles, habiendo omitido mencionar los aeródromos militares, bajo el cuestionable criterio que su tratamiento corresponde al ámbito militar y no al civil.

Esto mismo se ha dicho en relación a las aeronaves militares, no obstante lo cual, como ya hemos señalado, éstas son mencionadas por la ley de fondo aeronáutica e incluso declaran la aplicación a su respecto de importantes institutos del derecho aeronáutico. No se ve entonces cuál es el motivo para excluir a los aeródromos militares de su tratamiento en el Código Aeronáutico.

Al no estar contemplados los aeródromos militares en nuestra ley sustantiva, es menester hacer referencia a otra legislación relacionada con la actividad aeronáutica militar, sin perjuicio de que sería deseable que dichos aeródromos sean objeto de una actualizada normativa, que regule su habilitación, funcionamiento, etc.

A título ejemplificativo, cabe señalar que mediante Decreto N° 11.122/1961, referido a la habilitación de aeródromos militares para su uso por aeronaves civiles, se facultaba a la entonces Secretaría de Estado de Aeronáutica para resolver la habilitación de aeródromos militares de la Fuerza Aérea Argentina para su uso por aeronaves civiles, en las oportunidades, por el tiempo y con las limitaciones que estime conveniente, consultando la posibilidad de que la actividad militar se desarrolle normalmente (Artículo 1°).

También, el Decreto N° 3367/84 "Normas para el sobrevuelo, aterrizaje y/o amaraje de aeronaves de Estado extranjeras en territorio argentino" dispuso que el Ministerio de Defensa (Estado Mayor General de la Fuerza Aérea) tiene a su cargo la aplicación, ejecución y contralor de las normas pertinentes (Art. 2°).

Por otra parte, en el Decreto N° 1.678/1973, mediante el cual se crearon los Comandos Generales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se enunciaban las funciones y atribuciones de los mismos, correspondiendo a esta Institución numerosas facultades en materia de aeronáutica civil y militar.

Si bien con la sucesiva sanción de normas reglamentarias (v. gr. Decretos 375/97, 500/97, 239/2007, 1770/2007, entre otras) las funciones que la Fuerza

⁹¹ Videla Escalada, Federico N., Derecho Aeronáutico Tomo I - Victor P. de Zavalía Editor ed., 1969, pág. 413 párr. 122. "...desde los primeros tiempos de la historia de la materia, se ha distinguido entre aeródromos militares y civiles, lógica consecuencia de la aptitud de la aviación para ser empleada en tareas de paz o en actividades bélicas" "De ahí que los aeródromos militares deban quedar sometidos a un ordenamiento muy estricto, consecuencia directa de su calidad de bienes directamente afectados a la defensa nacional ..."

⁹² Tapia Salinas, Luis - Manual de Derecho Aeronáutico, pág. 76, párrafo 109. - Bosch Casa Editorial - Barcelona.

Aérea Argentina tenía en materia de contralor de aspectos de la aeronáutica civil fueron transferidas a otros Organismos (ANAC, ORSNA, PSA), cabría interpretar que las cuestiones vinculadas específicamente con la actividad aeronáutica militar se habrían mantenido en la esfera castrense, sin perjuicio de las facultades que distintas normas le han otorgado expresamente al Ministerio de Defensa y al Estado Mayor Conjunto.

Además de las normas precedentemente mencionadas, cabe hacer referencia al Decreto N° 1407/2004 relacionado con el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial, en cuyo artículo 4° se dispone que la Fuerza Aérea Argentina es el responsable de la defensa, vigilancia y control integral del aerospacio.

3. El tratamiento de los aeródromos militares en la legislación comparada

Una rápida revisión de las normas aeronáuticas de los países vecinos de la región e incluso de la ley española, nos permiten arribar a la conclusión de que en muchos casos los aeródromos militares son contemplados por su legislación aeronáutica civil.

a) España

España clasifica sus aeródromos según la naturaleza de sus servicios en militares o civiles, y a estos últimos en públicos o privados (conf. art. 39). Los aeródromos exclusivamente destinados de una manera permanente o eventual a servicios militares tomarán esta denominación y se regirán por una reglamentación especial. Por último, esta norma establece que los aeródromos militares podrán ser declarados abiertos al tráfico civil⁹³.

⁹³ España: Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea. Publicado en BOE núm. 176 del 23.07.60 t.o. 2014. “*Artículo 39*: Las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en aeródromos y aeropuertos. Los primeros pueden ser permanentes y eventuales. Se entiende por aeródromo la superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves. El aeródromo será eventual cuando su establecimiento obedezca a necesidades transitorias o sea designado para una utilización particular en circunstancias especiales. Los aeródromos, por la naturaleza de sus servicios, pueden ser militares o civiles, y estos últimos, así como los aeropuertos, públicos o privados. Se considera aeropuerto todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga. Artículo 41 Los aeródromos exclusivamente destinados de una manera permanente o eventual a servicios militares tomarán esta denominación y se regirán por su reglamentación especial. Los aeródromos militares podrán ser declarados abiertos al tráfico civil. Artículo 42 Corresponde al Ministerio del Aire la construcción, calificación, inspección y explotación de los aeródromos militares y de los aeropuertos y aeródromos públicos, así como la

Cabe acotar que España cuenta con una importante cantidad de “bases militares” que constituyen una serie de verdaderos aeródromos militares que operan con independencia de la red aeroportuaria gestionada por la administración civil (AENA), lo cual torna sumamente trascendente el criterio seguido en cuanto a la distinción que presenta su legislación a la hora de diferenciar a aquellos destinados a la prestación de servicios militares de los civiles.

Un prestigioso autor español hace mérito de este criterio clasificatorio, incluyendo la posibilidad de la apertura de los aeródromos militares a la operatoria civil.⁹⁴

b) Brasil

El Código Aeronáutico de Brasil (ley 7565) clasifica a los aeródromos en civiles y militares conforme a la utilización que se haga de ellos, destinados en un caso al uso de las aeronaves civiles y en otro al de las militares (art. 28.)⁹⁵

Dentro de la categoría de aeródromos civiles, se abre otra clasificación que permite distinguir a los aeródromos públicos de los privados (art. 29). Dicho criterio abona el expresado en este trabajo.

El Código brasileño señala que los aeródromos civiles podrán ser utilizados por aeronaves militares y los militares por aeronaves civiles teniendo en cuenta las prescripciones establecidas por la autoridad aeronáutica. Esta flexibilización de empleo de aeródromos es consistente con una utilización de las organizaciones de infraestructura que resulta conveniente, en particular para los países de la región.

c) Chile

determinación de los requisitos exigibles para otorgar concesiones dentro de ellos”.

⁹⁴ Santiago Ripoll Carulla, *El Derecho Internacional de la Navegación Aérea a los 60 años del Convenio de Chicago*. Fundación AENA - Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial – España, 2006. (pág. 43) “*La legislación española define ambos términos en el art. 39 LNA. diferencia entre aeródromos civiles y militares. Los primeros son aquellos destinados a la navegación no militar; los segundos, siendo en principio de uso exclusivo de las Fuerzas aéreas, pueden abrirse al tráfico comercial por cuestiones de emergencia o aglomeración*”.

⁹⁵ Código Brasileiro de Aeronáutica Ley 7565 del 19.12.86. “Art. 28. Os aeródromos são classificados em civis e militares. 1º Aeródromo civil é o destinado ao uso de aeronaves civis. 2º Aeródromo militar é o destinado ao uso de aeronaves militares. 3º Os aeródromos civis poderão ser utilizados por aeronaves militares, e os aeródromos militares, por aeronaves civis, obedecidas as prescrições estabelecidas pela autoridade aeronáutica. Art. 33. Nos aeródromos públicos que forem sede de Unidade Aérea Militar, as esferas de competência das autoridades civis e militares, quanto à respectiva administração, serão definidas em regulamentação especial”.

Resulta sumamente interesante el tratamiento de esta cuestión por parte del Código Aeronáutico de Chile (Ley 18916). Su artículo 8 clasifica los aeródromos en militares y civiles, indicando que son aeródromos militares los destinados exclusivamente a fines militares. Agrega que son aeródromos civiles todos los demás y que éstos a su vez se dividen en públicos y privados⁹⁶.

Más allá del cuestionable acierto a la hora de establecer qué se entiende como aeródromos militares -al intentar identificarlo empleando el mismo término que se procura definir- el tema es colocado en su justa medida.

La idea original de nuestro codificador de remitir la cuestión militar a las leyes que tratan esa materia es aquí descartada, desarrollando el instituto de los aeródromos con la universalidad que el tema merece, acorde con la vocación que posee el derecho aeronáutico como disciplina autónoma de las ciencias jurídicas.

d) Uruguay

El Código Aeronáutico de Uruguay (ley 14305) en su art. 65 clasifica a los aeródromos -atendiendo al uso normal a que están destinados- en públicos, privados y militares.⁹⁷

Para esta legislación, son aeródromos públicos los destinados al uso general de la navegación aérea; privados, los destinados al uso privado de personas físicas o jurídicas, y militares, aquellos destinados al uso de las Fuerzas Armadas de la República.

Se erige así la categoría de aeródromos militares de una clasificación que apunta al destino al que se encuentran afectados los aeródromos. Por un lado, al uso de los particulares o civiles y para el otro aquellos que cuentan con una afectación específica que los sujeta a su empleo por las Fuerzas Armadas.

e) Ecuador

El Código aeronáutico de Ecuador menciona, en su art. 23, que "Las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en aeródromos y aeropuertos" y que: "Son aeródromos públicos los que están abiertos al uso público; los demás son privados o militares" (art. 25)⁹⁸.

⁹⁶ Ley N° 18.916, mod. Ley 20.831 del 30/04/15 "Artículo 8°.- Los aeródromos se dividen en militares y civiles. Son aeródromos militares los destinados exclusivamente a fines militares. Son aeródromos civiles todos los demás. Las disposiciones de este código se aplican a los aeródromos militares, sólo en los casos en que se refieran expresamente a ellos".

⁹⁷ Código Aeronáutico, Ley 14305, "Artículo 65. (Clasificación).- Los aeródromos, atendiendo al uso normal a que están destinados, se clasifican en públicos, privados y militares. 12 Son aeródromos públicos los destinados al uso general de la navegación aérea; privados, los destinados al uso privado de personas físicas o jurídicas, y militares, aquellos destinados al uso de las Fuerzas Armadas de la República".

⁹⁸ Código Aeronáutico del Ecuador: "Art. 25.- Son aeródromos públicos los que están abiertos al uso público; los demás son privados o militares".

El art. 35, a su vez, prescribe que: “Las aeronaves privadas no podrán aterrizar en los aeródromos militares del país, a menos que obtengan para ello permiso especial de la autoridad competente”.

Asimismo, establece que, en caso de emergencia, las aeronaves privadas podrán aterrizar en aeródromos militares, estando obligados sus tripulantes a dar cuenta inmediata a la autoridad competente y a comprobar las condiciones de emergencia que motivaron el aterrizaje.

En cuanto a las llamadas “servidumbres aeronáuticas” la normativa incluye a todos los aeródromos y aeropuertos, con lo cual comprende también a los militares.

f) Paraguay

Por su lado, el Código Aeronáutico del Paraguay (Ley 1860/02) señala en su art. 75⁹⁹ que: “Todos los aeródromos públicos y privados, a excepción de los militares, estarán sujetos a la inspección, control y vigilancia de la Autoridad Aeronáutica Civil y que: “Los que no reunieran los requisitos básicos para la habilitación o fuesen utilizados con fines ilícitos podrán ser transitoriamente clausurados por la Autoridad Aeronáutica Civil, sin perjuicio de las sanciones establecidas en las leyes y reglamentos”.

Dicho Código menciona de este modo a los aeródromos militares, si bien por vía de exclusión, pero con el propósito de dejar sentado su existencia y que los mismos se encuentran excluidos del contralor por parte de la autoridad aeronáutica civil.

g) Nicaragua

La Ley General de Aeronáutica Civil de Nicaragua, clasifica en su art. 46 a los aeródromos en civiles y militares, señalando que éstos últimos son los destinados exclusivamente a fines militares y que los civiles son “todos los demás”, es decir en este caso definidos por exclusión¹⁰⁰.

⁹⁹ Código Aeronáutico de Paraguay, Ley 1860: “Artículo 75.- Todos los aeródromos públicos y privados, a excepción de los militares, estarán sujetos a la inspección, control y vigilancia de la Autoridad Aeronáutica Civil. Los que no reunieran los requisitos básicos para la habilitación o fuesen utilizados con fines ilícitos podrán ser transitoriamente clausurados por la Autoridad Aeronáutica Civil, sin perjuicio de las sanciones establecidas en las leyes y reglamentos”.

¹⁰⁰ Nicaragua: Ley General de Aeronáutica Civil N° 595: “Art. 46. Aeródromo. Aeródromo es toda área delimitada, terrestre o acuática, habilitada por la Autoridad Aeronáutica y destinada a la llegada, salida y maniobras en la superficie de las aeronaves. Los aeródromos se dividen en civiles y militares. Son aeródromos militares los destinados exclusivamente a fines militares. Son aeródromos civiles todos los demás. Las disposiciones de esta Ley se aplican a los aeródromos civiles. Los aeródromos civiles se dividen en públicos y privados. Son públicos aquellos abiertos al uso público de la aeronavegación; y privados los destinados al uso particular. Los aeródromos

Más allá de la indudable dificultad de deducir qué se entiende por “fines militares”, el precepto en comentario consigna que la ley de referencia se aplica con exclusividad a los aeródromos civiles, con lo cual los militares se rigen por una normativa especial.

Como puede apreciarse, numerosos son los casos de países que han incorporado a su legislación aeronáutica civil el tratamiento de los aeródromos militares, ya sea al encarar la clasificación de aeródromos, confiriéndoles con mayor o menor acierto un tratamiento para ellos en la legislación aeronáutica.

Asimismo, se observan numerosos casos en los que el instituto de las restricciones al dominio en inmediaciones de aeródromos públicos se extiende en relación a los aeródromos militares, razón por la cual los argumentos esgrimidos en el presente trabajo propiciando su incorporación al Código Aeronáutico Argentino encuentran eco en importantes países de la región e incluso, como se ha visto, en España.

4. Restricciones al dominio y los aeródromos militares

En cuanto a la determinación de la superficie de despeje de obstáculos, la normativa aeronáutica la contempla en los arts. 30 y siguientes del Código Aeronáutico. Denomina así a las áreas imaginarias, oblicuas y horizontales, que se extienden sobre cada aeródromo y sus inmediaciones, tendientes a limitar la altura de los obstáculos a la circulación aérea.

Dicha norma, de aplicación directa a los aeródromos públicos, encuentra su fundamento en la seguridad del vuelo, conforme surge de la nota de la Comisión redactora del Código al citado artículo, señalando que la seguridad del vuelo exige fijar disposiciones que limiten la altura de los obstáculos a la circulación aérea ubicados en las proximidades de los aeródromos.

Constituyen verdaderas restricciones al derecho de propiedad de los particulares, justificadas en beneficio de un bien jurídico superior en el que está interesado la comunidad en su conjunto, la circulación aérea.

El derecho de dominio, si bien amplio en sus facultades, tiene sus limitaciones; de ahí que el Capítulo II del Título III del Código Aeronáutico de la Nación se denomine “limitaciones al dominio”.

Estas restricciones o recortes al dominio que, como se mencionó precedentemente y conforme al Código Aeronáutico, se establecen con fundamento en la seguridad de la actividad aérea como bien jurídico superior que autoriza a restringir el derecho de propiedad de los particulares a los fines de garantizar la misma en condiciones de seguridad aceptables.

En esto debe tenerse presente el art. 6º del Código Aeronáutico en cuanto dispone que “nadie puede oponerse al paso de una aeronave”¹⁰¹. Es decir que los

civiles podrán ser usados gratuitamente por las aeronaves del Estado. La condición del propietario del inmueble no califica a un aeródromo como público o privado”.

¹⁰¹ Código Aeronáutico, artículo 6º: “Nadie puede, en razón de un derecho de propiedad, oponerse al paso de una aeronave. Si le produjese perjuicio, tendrá derecho a indemnización”.

particulares no pueden invocar su derecho de propiedad en relación a los fundos que se encuentran en inmediaciones o cercanías de un aeródromo público para oponerse a las actividades allí desarrolladas justamente porque existe un interés de la comunidad que erige a la actividad aeronáutica como un bien jurídico de orden superior y no sólo debe garantizarse que ella se lleve a cabo, sino que lo haga en condiciones de seguridad aceptables.

Esto no significa que la eventual demolición de construcciones que hayan sido erigidas con anterioridad a la habilitación de un aeródromo público no deba ser compensada económicamente a los propietarios.

Este instituto no ha sido previsto para los aeródromos privados dado que éstos no se encuentran abiertos al uso del público en general y su utilización se halla circunscripta a sus propietarios.

En el caso de los aeródromos militares, vemos que están destinados al cumplimiento de una actividad que interesa a la comunidad en su conjunto y no meramente a su propietario (en este caso, el Estado), dado que las tareas que le son encomendadas a las Fuerzas Armadas atañen a la defensa nacional, es decir a garantizar la existencia misma de la comunidad como tal, razón por la cual la actividad cumplida por los aeródromos militares conforma un bien jurídico superior al derecho de propiedad de los particulares.

En este orden de ideas, no es admisible que se erijan en inmediaciones de las aeroestaciones castrenses construcciones o instalaciones que obstaculicen las operaciones aéreas dispuestas en cumplimiento de la misión que ha sido encomendada a las Fuerzas Armadas, dado que se estaría afectando la defensa nacional. Es menester señalar que la Fuerza Aérea Argentina integra el Sistema de Defensa Nacional, conforme lo establece el artículo 9 inciso f) de la Ley 23.554.

Se impone entonces que en los aeródromos destinados a las Fuerzas Armadas no haya obstáculos generados por los particulares que signifiquen un impedimento total o parcial para su funcionamiento dado que, si se constataran, se estaría entorpeciendo el cumplimiento de las tareas de defensa nacional asignadas al instrumento castrense, en las que está interesada la sociedad en su conjunto.

Las razones son distintas, pero en ambos casos la determinación de una superficie de despeje de obstáculos tendiente a limitar la altura de construcciones en cercanías o inmediaciones de aeródromos públicos y militares se erige como requisito sustancial para garantizar su funcionamiento.

Es por ello que las superficies limitadoras de obstáculos también deberían establecerse en relación a los aeródromos militares. A ello cabe añadir que, si bien los aeródromos militares pueden estar destinados exclusivamente a necesidades vinculadas con las Fuerzas Armadas, éstos podrían ser utilizados por otras aeronaves públicas o privadas –teniendo en cuenta el rol que ostentan en muchos casos como aeródromos de alternativa– por ejemplo, en situaciones de emergencia o por necesidades sanitarias, cuestión que reafirma la necesidad de poder establecer superficies de despeje de obstáculos en estos casos.

Es menester que dicha cuestión sea específicamente tratada por el Código Aeronáutico, ya que resulta aconsejable que en una misma normativa de fondo se dé un tratamiento integral a las diferentes restricciones que la actividad

aeronáutica afectan al derecho de propiedad de los particulares, ello con abstracción de las razones que las justifican.

La legislación comparada hace mérito de esta inclusión que se propugna. Baste como ejemplo el Código Aeronáutico de Chile, que incluye a los aeródromos militares en este instituto¹⁰².

5. Aeródromos mixtos

La complejidad de la cuestión se multiplica cuando verificamos que, en los hechos, se nos presenta un panorama aún más complejo y del que surgirá una nueva categoría de aeródromos, tampoco tenida en cuenta por el legislador, aunque fácil de verificar en los hechos: la de los aeródromos “mixtos”, es decir aquellos que son empleados tanto para la aviación militar como para la civil.

Esta categoría no existe formalmente en nuestro país, aunque la situación de hecho existente en muchos casos podría avizorar un futuro en el que los mismos resulten una solución atendible para el inconveniente derivado del alto costo de mantenimiento de instalaciones.

En realidad, encontramos aeropuertos junto a cuyas instalaciones se hallan emplazadas unidades militares, con un grado mayor o menor de división entre sus respectivas áreas de desenvolvimiento, y que comparten instalaciones.

Normalmente, el área de uso común pasa a ser las pistas, las calles de rodaje y eventualmente las plataformas que pueden ser utilizadas indistintamente por aeronaves militares o civiles.

Este estado de cosas complejiza aún más la regulación de estas organizaciones de infraestructura.

Los aeródromos militares están instalados dentro de unidades militares, de las que forman parte. En países como España los denominan “bases aéreas militares”, lo que denota claramente que se trata de unidades castrenses, que dependen directamente del órgano militar correspondiente, por ejemplo, de la Fuerza Aérea, con lo cual dichos aeródromos tienen como objeto desarrollar todas aquellas actividades atinentes a las fuerzas armadas para el cumplimiento de todas aquellas funciones que les son propias y que forman parte de la misión que le ha sido encomendada.

No obstante, un criterio atinado que propugna la explotación de organizaciones de infraestructura cuyo alto costo económico ya se ha comentado, torna aceptable adoptar la idea que estas bases militares podrían servir como aeródromos de alternativa para la actividad civil. Principalmente en todas aquellas situaciones de emergencia o fuerza mayor se pueda presentar.

¹⁰² Código Aeronáutico de Chile, artículo 14: “Es ‘zona de protección’ de la infraestructura aeronáutica, el espacio aéreo sobre: a) Los aeródromos públicos o militares: b) Las inmediaciones terrestres o acuáticas de dichos aeródromos, y c) Las instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea. Artículo 15: “Se prohíbe elevar obstáculos y hacer funcionar fuentes de interferencia en las zonas de protección. debiendo éstas permanecer libres de plantíos, construcciones, estructuras, cables, dispositivos, mecanismos y toda otra cosa que pueda constituir obstáculo a la navegación o a sus instalaciones complementarias”.

Asimismo, ante un conflicto bélico o situación que pudiese comprometer la seguridad nacional, no es dable descartar la utilización de aeródromos civiles para la actividad militar. Existen numerosos ejemplos de ello en nuestra historia, principalmente en la 2da Guerra Mundial.

Como puede apreciarse, esta distinción tajante que en principio intenta establecerse entre la actividad aeronáutica militar y la civil presenta numerosas alternativas que hacen que esta infranqueabilidad sea más aparente que real.

En realidad, el tratamiento en el Código de aquellos aspectos básicos que hacen a los aeródromos militares, forman parte de una cuestión mucho más extensa y que reviste fundamental importancia para el desarrollo de la actividad aeronáutica militar que, más allá de contar con una legislación específica, debe ser contemplada en sus aspectos generales por el Código Aeronáutico en homenaje a la necesaria interconexión que debe existir con la actividad aeronáutica civil.

Como colofón, conviene mencionar un elogiado intento encarado por el distinguido maestro, Dr. Rodríguez Jurado, quien en su recordado Proyecto de Código Aeronáutico Internacional, se expidió concretamente sobre esta cuestión en el artículo destinado a clasificar a los aeródromos, señalando que ellos se clasifican en públicos, privados o militares, según su destino ¹⁰³

Si bien no se comparte plenamente el criterio seguido por el autor al no distinguir claramente a los aeródromos entre civiles y militares, introduce acertadamente la categoría de estos últimos en su proyecto, con fundamento en el destino diferente que los mismos ostentan.

Conclusiones

1. El Código Aeronáutico menciona de modo parcial e incompleto la aviación militar, incluyendo alguna referencia a las aeronaves militares, pero omitiendo a los aeródromos afectados a dicha actividad.

2. Se impone introducir una modificación al tratamiento de los aeródromos en el Código Aeronáutico, clasificando a éstos en civiles y militares de acuerdo a su destino y, dentro de los primeros, distinguir entre los aeródromos públicos y privados.

3. En lo que respecta al instituto de las restricciones al dominio de los particulares en inmediaciones o cercanías a los aeródromos públicos, justificadas en beneficio de un bien jurídico superior al derecho de propiedad como la libre circulación aérea, debe hacerse extensivo a los aeródromos

¹⁰³ Rodríguez Jurado, Agustín - Proyecto de Código Aeronáutico Internacional. art. 11, Abeledo Perrot, 1992. "Los Aeródromos se clasifican, a los efectos de este Código, en públicos, privados o militares. Se considera públicos los aeródromos de los Estados parte habilitados para el uso público por la autoridad aeronáutica de cada uno de ellos. Los demás aeródromos pueden denominarse privados o militares según su destino".

militares con un fundamento diferente: su afectación a tareas de defensa nacional.

4. Las modificaciones propuestas contribuirán a la armonización de nuestra legislación interna con las soluciones análogas existentes en numerosos países de la región.

5. Lo aquí expuesto no significará un obstáculo para que, además –a través de la autoridad aeronáutica militar– se fomente y materialice un régimen jurídico específico para los aeródromos militares.

Bibliografía

Folchi, Mario O. – Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la de la Aeronáutica Civil – Editorial Astrea.

Ripoll Carulla, Santiago (2006). El Derecho Internacional de la Navegación Aérea a los 60 años del Convenio de Chicago-. Fundación AENA - Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial - España.

Rodríguez Jurado, Agustín (1992). Proyecto de Código Aeronáutico Internacional. Abeledo Perrot: Buenos Aires.

Tapia Salinas, Luis (1944). *Manual de Derecho Aeronáutico* - Bosch Casa Editorial: Barcelona.

Videla Escalada, Federico N. (1969). *Derecho Aeronáutico* Tomo I - Victor P. de Zavalía Editor: Buenos Aires.

Documentos internacionales

OACI / UN, Doc 7300/9. Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

OACI - Circular 330 AN/189 - Cooperación Cívico-militar para la Gestión del Tránsito Aéreo.

Legislación

Código Aeronáutico (Ley 17285)-

España: Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea. Publicado en BOE num. 176 del 23.07.60 t.o. 2014. Fuente: <https://www.boe.es> ›

Brasil: Código Brasileiro de Aeronáutica Ley 7565 del 19.12.86. Fuente: www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L7565.htm

Chile: Código Aeronautico de Chile - Ley N° 18.916 mod. Ley 20.831 del 30.04.15 Fuente: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30287>

Uruguay: Código Aeronáutico de Uruguay Ley 14305 – Fuente: www.dinacia.gub.uy/operaciones/itemlist/category/108-codigo-aeronautico.html

Ecuador: Código Aeronáutico del Ecuador - Fuente: www.derechoecuador.com/Files/images/Documentos/Codigo%20Aeronautico.doc

Paraguay: Código Aeronáutico de Paraguay Ley 1860 - Fuente: www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/Ley%2073.pdf

Nicaragua: Ley General de Aeronáutica Civil N° 595 – .fuente: www.inac.gob.ni