

Repercusiones registrales de la nueva ordenación ferroviaria

El nuevo régimen que para los ferrocarriles de vía ancha normal se establece por la Ley de Bases de ordenación ferroviaria y de transportes por carretera de 24 de enero de 1941, al adelantar la fecha de la reversión de la Concesión al 1 de febrero de dicho año, no ostenta sólo carácter jurídicoadministrativo, sino muy interesante desde el punto de vista inmobiliarioregistral, si bien, como trataremos de estudiar, este segundo aspecto es fundamentalmente influenciado por normas de Derecho público.

Estudiada por D. Jerónimo González en esta REVISTA CRÍTICA (agosto y septiembre de 1942) la cuestión relativa al porvenir de las obligaciones hipotecarias como consecuencia del rescate anejo a la Ley de 1941, y dada una solución al problema por la Ley de 27 de febrero último sobre pago del precio del rescate de las Compañías concesionarias de ferrocarriles y conversión voluntaria del valor de sus acciones y obligaciones en títulos de la Deuda amortizable del Estado; el objeto de nuestro estudio es encaminado a examinar repercusiones de orden registral ante la nueva situación creada por la reversión al Estado de las concesiones ferroviarias a las que afecta inmediatamente la indicada Ley de Bases.

TITULARIDAD REGISTRAL HASTA FEBRERO DE 1941.—Regulada la inscripción de las concesiones de caminos de hierro por la Real Orden de 26 de febrero de 1867. En la legalidad vigente se contiene su reflejo inmobiliario registral en los artículos 62 y siguientes del Reglamento Hipotecario. Inspirando la concesión de la unidad ferroviaria al Real Decreto de 28 de junio de 1918.

Pero aquí únicamente nos interesa destacar:

a) El titular registral es la entidad concesionaria.

b) La finca plasmada en el folio se desvía, por su específica naturaleza, de la finca normal; es la concesión el objeto de la relación jurídica. Como dice D. Jerónimo González: "Estamos más bien en presencia de un derecho de construir y explotar, nacido de un contrato celebrado con el Estado ("jure-gestionis"), que se subordina en su desenvolvimiento al poder soberano ("jure-imperii") que del Derecho público recibe, autoridad, privilegios y protección, y que en la órbita del Derecho privado puede ser calificado de derecho real inmobiliario.

c) La concesión tiene por objeto una universalidad formada por elementos distintos, que no se individualizan sino en su integración resultante.

d) La garantía del asiento hipotecario, no obstante ostentar el carácter de inscripción, y como tal, expresivo de permanencia, está determinado en su efectucción por notas de temporalidad; el lapso de tiempo de su existencia, campo de acción limitado para las relaciones jurídicas del concesionario. La caducidad de la concesión arrastra la desaparición de las distintas titularidades, que llevan en sí una vida predeterminada.

La protección de Registro es condicionada, en cuanto a su grado de intensidad, por la naturaleza y caracteres del derecho que en él se contiene. La reversión a la entidad concedente paraliza la protección de los principios que configuran las defensas probantes de la inscripción, no sólo en relación al principio legitimador, emanación de la autenticidad inherente al sistema, sino del principio que podemos estimar, con filiación, desenvolvimiento e incontrovertible estructura registral: el de *fides publica*.

Se produce en cierto modo una situación parecida a la constancia registral de una condición resolutoria: la reserva autenticada que supone el número 1.º del artículo 37 de la Ley Hipotecaria, afecta al tercer adquirente. La existencia del plazo de la concesión durante diez o más años anuncia a los terceros adquirentes de una futura resolución de la adquisición realizada o del gravamen del que aparecen como titulares.

NUEVO RÉGIMEN FERROVIARIO.—Como ya apuntamos anteriormente, con arreglo a la fundamental Ley de 24 de enero de 1941, para todas las líneas férreas españolas de ancho normal de servicio y uso público, explotadas por Compañías concesionarias, cualquiera que sea la fecha de vencimiento de la concesión, se adelanta al día 1 de febrero

de dicho año la consolidación de la plena propiedad por el Estado, entrando éste, en el indicado día, en el goce de dichos ferrocarriles.

Estamos en presencia de una transformación del régimen jurídico-patrimonial de bienes, que antes eran *de dominio público, cuyo uso y disfrute concede el Estado a una entidad o empresa, y ahora son bienes afectos únicamente a un fin público.*

En el anterior régimen jurídico existía un valor económico, caracterizado por el derecho exclusivo y excluyente de explotación que el Código civil, en el número 10 de artículo 334, le asigna la condición jurídica de bien inmueble, y adecuado, por tanto, para su incorporación registral. En la actual legalidad, dicha catalogación de bienes es contraria a todo elemento económico de carácter privado, toda vez que la concesión, en los ferrocarriles de vía ancha normal, desaparece en virtud de actuación netamente de Derecho público por parte del Estado.

Queda afirmado este aspecto interesantísimo, que nos llevará a consecuencias de valor desde el punto de vista registral, como veremos más adelante.

Con la denominación de *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* se regula jurídicamente el organismo encargado de adquirir la concesión de los ferrocarriles sujetos a reversión, teniendo la misión de explotarlos en régimen de empresa industrial.

Se configura su naturaleza administrativa en la base 4.^a de la Ley, en los siguientes términos: "La Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles tendrá personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado; en el ejercicio de sus funciones peculiares disfrutará de autonomía administrativa, sin sujetarse a la Ley de Administración y Contabilidad del Estado; estará regida y administrada por un Consejo de Administración, que tendrá a su cargo la gestión, dirección y administración de los ferrocarriles que integran la Red Nacional."

El Decreto de 11 de julio de 1941 establece el carácter del organismo gestor de los ferrocarriles rescatados, en la forma siguiente: "La Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, que es propiedad del Estado, constituye un patrimonio dotado de personalidad jurídica propia y distinta de la de aquél en el ejercicio de sus funciones peculiares."

Requieren aprobación del Ministerio de Obras Públicas los acuerdos del Consejo de Administración relativos, entre otros actos, "... c) 'Las adquisiciones de bienes inmuebles, cualquiera que sea su importe.'"

NATURALEZA JURÍDICOADMINISTRATIVA DE LA R. E. N. F. E.— Los ferrocarriles constituyen una de las direcciones del Estado en su actuación teleológica. Es un servicio público no sólo por la necesidad general a satisfacer, sino por hacerse ostensible un régimen jurídico especial, de servicio público, o régimen jurídico administrativo, tan exactamente destacado por Gastón Jezé, como elemento primordial en la concepción del servicio público.

La gestión del servicio público puede hacerse directamente por el mismo Estado o encomendar su realización a organismos no totalmente desligados de la persona moral de derecho público expresada, pero con personalidad diferenciada de la general de la Administración.

Para descongestionar la compleja actuación funcional del Estado moderno, se atribuye personalidad delimitada a ciertos servicios públicos, con autonomía de gestión, organización y proyección de sus medios personales, reales y jurídicos, para la realización del fin, fundamento y razón de ser de su existencia. Paralelamente a la personificación (siguiendo a Royo Villanova), se precisa de un patrimonio diferenciado del general de la Administración pública, que constituye la patrimonialización del servicio público descentralizado.

De los preceptos que indicamos anteriormente y de las notas que hemos esbozado en relación a la descentralización administrativa de servicios públicos, llegamos a configurar jurídicamente a la R. E. N. F. E. como el *organismo gestor que, con personalidad distinta de la general de la Administración pública, sin perder su cualidad de elemento integrante de ella, con patrimonio afecta al fin a cumplir y con régimen jurídico especial, satisface los fines específicos del transporte ferroviario.*

TITULARIDAD DE LOS FERROCARRILES DESDE 1 DE FEBRERO DE 1941.—Ya dejamos expresado anteriormente que desde la citada fecha el titular de los ferrocarriles de vía ancha normal es el Estado, representado por la R. E. N. F. E., y ello lleva consigo consecuencias de hondo valor jurídico:

- a) La titularidad pasa de la entidad concesionaria al Estado.
- b) No cabe hablar del valor económico, de naturaleza similar a la de un derecho real, que antes existía en la concesión asimilada a los inmuebles por naturaleza.
- c) Se produce la extinción de la finca concesión y de los diferentes derechos de que ella es soporte económico. Se está en el caso de su constancia registral en virtud de la cancelación.

d) Hasta tanto no se constate en el folio hipotecario la extinción de la concesión, existe una discordancia entre la realidad tabular, que acredita la existencia de fincas y titularidades, y la realidad extraña al folio hipotecario, donde la finca y derechos son extinguidos.

CONSISTENCIA REGISTRAL DE LA CANCELACIÓN.—La cancelación de las inscripciones de las concesiones ferroviarias reúne las siguientes notas:

a) Es cancelación total, toda vez que la extinción del derecho tiene dicho carácter, siendo de aplicación el número 2.º del artículo 79 de la Ley Hipotecaria.

¿Es admisible la subsistencia del derecho, siquiera sea atribuido al nuevo titular R. E. N. F. E. (artículo 77 de la Ley Hipotecaria)? Ello no lo creemos posible, como veremos más adelante. En todo caso, una buena técnica exige proceder a la cancelación total de la inscripción de un derecho extinguido. Más exactamente pudiéramos hablar de extinción del inmueble por asimilación, concesión administrativa (núm. 1.º del artículo 79 citado).

b) La cancelación se produce prescindiendo del consentimiento del titular en el Registro. No rigen los artículos 82 y 83 de la Ley Hipotecaria al ser un caso claro de cancelación automática contenida en el artículo 150 del Reglamento hipotecario, si bien el término caducidad no lo creo del todo exacto, toda vez que aún no había transcurrido el plazo fijado para la reversión; más bien es un caso típico de actuación de derecho público, que exige una subordinación, congelándose (valga la expresión) las defensas hipotecarias, institucionalmente de carácter privado.

TÍTULO ADECUADO PARA LA PRÁCTICA DE LA CANCELACIÓN.—Forzosamente hay que catalogarle entre los administrativos, si bien con los requisitos de autenticidad exigidos por nuestro ordenamiento hipotecario. Creemos pudiera llenar su finalidad la certificación expedida por dicho organismo (R. E. N. F. E.), la cual se presentaría en el Registro de la Propiedad correspondiente a la inscripción principal, y, por analogía con lo prevenido en el artículo 63 del Reglamento hipotecario, el Registrador expediría certificación para la cancelación en los Registros donde se practicaron las inscripciones de referencia.

FORMA DE HACERSE LA CANCELACIÓN.—Dado el carácter de derecho público de la reversión, su aspecto de ordenación general, constituyendo el nuevo estatuto jurídico ferroviario, es suficiente, a nuestro

juicio, la forma de nota marginal, que pudiera estar concebida en estos o parecidos términos:

"La inscripción adjunta queda cancelada en su totalidad por haber ordenado su reversión al Estado por medio de su organismo de gestión (aquí habrá que referirse a la R. E. N. F. E.) la Ley de 24 de enero de 1941, ordenándose la cancelación de la presente inscripción principal y de las de referencia en certificación expedida por ..., presentada en este Registro el , a las . horas , según asiento , folio Diario. Dicha certificación, que acredita acto no sujeto al impuesto de Derechos reales, según nota ..., etc. ..., la dejo archivada en su correspondiente legajo, expidiendo certificación a los efectos de las oportunas cancelaciones en otros Registros..."

De modo análogo se verificarán las cancelaciones en las inscripciones de referencia, siendo suficiente para la cancelación de los derechos de hipoteca y otros gravámenes la referencia a la nota marginal de cancelación de la inscripción principal o de la inscripción de referencia.

ACCESO AL REGISTRO DE LA R. E. N. F. E.—Hay que plantear en los siguientes términos la cuestión: como consecuencia del nuevo régimen instaurado en la Ley de 1941, ¿la atribución de los ferrocarriles al Estado por medio de su organismo R. E. N. F. E. puede originar un asiento en el Registro?

Aunque contestáramos afirmativamente, no creo posible admitir que la nueva adquisición tenga como inmediato antecedente la anterior inscripción a favor de la entidad concesionaria ya extinguida. No es un eslabón en el tracto, o "transferencia del dominio o derecho real inscrito." (art. 77 de la Ley Hipotecaria). En tal caso, la inscripción necesariamente había de ser de inmatriculación, toda vez que al ser extinguida la finca concesión por el asiento cancelatorio, no puede enlazarse con la nueva titularidad, que supone el nacimiento de un derecho.

Pero es preciso estudiar un problema previo ante la nueva situación creada. Ello es: si es posible verificar la inscripción a favor de la R. E. N. F. E., que, de ser factible, tendría carácter inmatriculador.

Quedó sentado anteriormente que la transformación operada en la ley de rescate es profunda desde el punto de vista patrimonial. La adquisición por el Estado de un grupo de ferrocarriles (los de vía ancha inferior al normal continúan en igual situación, sin afectarles la nueva ordenación, y a ellos no nos referimos) desvirtúa y borra en su integridad el valor económico privado, de contextura y naturaleza coincidentes

con el derecho real; son, como dijimos antes, bienes afectos directamente a un servicio público. Su regulación y tratamiento jurídico es incumbencia del Derecho público. El Derecho privado es carente de eficacia a este respecto. Más aún: sería un enorme contrasentido aplicar sus normas. La clasificación que en Derecho Administrativo se hace de los bienes de dominio público (1.º, bienes de dominio y uso público; 2.º, bienes de dominio público y uso sólo del Estado), es de interés a nuestro objeto. Los primeros son los bienes comunes, donde es posible concurrencia de diferentes disfrutes, sin atribuir especialmente a nadie un valor económico. Los segundos son los bienes que el Estado dedica a cumplir determinados fines, sin posibilidad de disfrute distinto que por el propio Estado.

Los ferrocarriles, a nuestro juicio, ocupan una situación intermedia. Más exacto que conceptuarlos como bienes de dominio público es estimarlos como elementos materiales del servicio público, transporte ferroviario. Es muy corriente entre nuestros hipotecaristas la tesis de la inscribibilidad de los bienes de dominio público que no sean de uso público. Por nuestra parte, mantenemos la siguiente posición:

Donde existen bienes de dominio público o servicio público, es inconcebible hablar de inscripción. Que en la práctica se haga, que se afirme ser frecuente inscribir esta clase de bienes a favor de los diferentes ramos administrativos, no quiere decir que sea adecuado acudir en estos casos al procedimiento registral.

Es principio inconcuso que el Registro recibe en el asiento los derechos reales, o situaciones jurídico inmobiliarias, con formación y viabilidad ajena al folio hipotecario. Se dice exactamente que la función del Registro es de garantía a lo ya creado. Una vez incorporado el derecho en el asiento, se hacen ostensibles los dos principios a los que ya aludimos: 1.º, el de legitimación, que tiene efectividad en todo caso, lo mismo respecto al que es parte que en relación al tercero; 2.º, el de fe pública, de gran fuerza intensiva, pero poco extensiva y de condiciones restrictivas en cuanto a las personas que reciben sus beneficios.

Pensemos en la inscripción de bienes afectos a un servicio público en general, y concretamente de los ferrocarriles.

La presunción de que el Estado es titular de un ferrocarril no la obtiene por la inscripción. La autodeterminación, el régimen jurídico especial de derecho público, es más que suficiente para garantizarle. Si incluso cuando el Estado en la desamortización se despojó de su *impe-*

rium, adquiriendo la tonalidad de persona moral de Derecho privado, y, por tanto, se sometió a las prescripciones de dicho ordenamiento, prescindió en ocasiones de la fuerza protectora que para el particular representaban los principios de publicidad y especialidad, motivando la fórmula ecléctica que nuestra Ley Hipotecaria, en su reforma de 1909, consignó en la última regla del artículo 34, si el Estado tuvo esa actuación aun siendo persona moral de derecho privado, ¿qué cabrá decir cuando aparece revestido de su potestad y privilegios de derecho público?

Si el principio legitimador es innecesario en los bienes afectos a un fin público, con mayor motivo podemos encontrar no admisible la eficacia probante de la *fides-publica*. Este principio es consecuencia directa del tráfico jurídico sobre inmuebles y está proyectado para su protección, y siendo los bienes que nos ocupan *extra-comercium*, hasta tanto no sean desafectados del fin público son refractarios a diferente titularidad. De igual forma que en otro orden de cosas ni la patria potestad puede transmitirse, ni la autoridad marital delegarse, ni ser susceptible de coparticipación, y ello es así porque no hay valor patrimonial, sino fin institucional.

El argumento de que estos bienes deben inscribirse para defender unos ramos administrativos de otros, lo creemos falto de exactitud. Aparte de que esta idea de lucha pugna con el sentido unitario del Estado, donde se percibe un solo poder y distintas funciones o potestades, no entendemos por qué se logra una fortaleza defensiva en la inscripción, de gran valor en las relaciones jurídicoprivadas e inexistente en las de derecho público.

Argumentos legales para nuestra tesis los tenemos, y de gran valor, en los números 1.º y 2.º del artículo 12 del Reglamento hipotecario en su relación con el artículo 13.

Fundamento favorable al acceso de estos bienes al Registro de la Propiedad lo es una palabra del número 5.º del artículo 26 del Reglamento hipotecario; al referirse expresamente, entre las circunstancias de las certificaciones posesorias, a la indicación del *servicio público u objeto* a que estuviere destinada la finca; declaración indudablemente contraria al artículo 12, pero que en su colocación, y al no implicar una declaración de principio, no debe admitirse pueda prevalecer, no sólo por el artículo 12, sino por todas las razones que exponemos anteriormente.

Puede aducirse aparentemente otro precepto reglamentario que puede fortalecer la tesis de la inscripción de estos bienes: el artículo 42 del Reglamento hipotecario, el cual se refiere a la inscripción de los *montes públicos no enajenables*. Si bien es de estimar, para justificar este precepto, que la naturaleza física y económica de los montes, por la delimitación de otras fincas que le circunden de propiedad privada, pueden llenar exigencias del principio de especialidad, si bien la inscripción de los montes públicos no enajenables, como en los derechos de uso y habitación, sólo es aplicable una modalidad de la publicidad en sentido material: la legitimación.

De todas formas, la declaración del expresado artículo 42 puede estimarse como un supuesto excepcional al criterio general expresado en el artículo 12.

Llegamos a la conclusión de que, a nuestro juicio, el acceso al Registro del Estado por medio de su servicio descentralizado R. E. N. F. E. no lo creemos adecuado al nuevo régimen ferroviario ni a la garantía exclusivamente de derechos privados contenidos en la inscripción, y ello a su vez nos lleva a afirmar que la extinción de la finca, concesión ferroviaria, supone una parcial simplificación de nuestros preceptos hipotecarios concernientes a la inscripción de concesiones ferroviarias, los cuales se dictaron precisamente para garantizar las obligaciones al portador que fueron emitidas por dichas entidades, cuya hipoteca tampoco puede darse en los ferrocarriles a quienes afecta la reversión.

La posición por nosotros sustentada es la seguida por la legislación francesa e italiana. Aunque queremos hacer constar que no tiene otro alcance que una mera apreciación personal, que doy a la publicidad en la creencia de que el objeto de este trabajo reviste interés práctico en virtud del nuevo régimen hipotecario, de hondas repercusiones para nuestro sistema inmobiliario registral.

JOSÉ MARÍA LÓPEZ TORRES

Registrador de la Propiedad.