

I. ESPAÑA

NOTAS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DEL PATRIMONIO DE LA RENFE

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO RENFE. I. TITULARIDAD DEL PATRIMONIO RENFE: a) Titularidad de las concesiones y derechos administrativos, en general, integrados en tal patrimonio. b) Titularidad de los bienes susceptibles de dominio y de los derechos privados.—II. ALGUNAS NOTAS DE ESTOS DOS GRUPOS DE DERECHOS DEL PATRIMONIO RENFE: a) *De las concesiones y derechos administrativos*: 1. Inscripción en el Registro de la Propiedad. 2. Carácter forzoso de la concesión a RENFE de los servicios públicos complementarios del ferroviario. 3. Margen de discrecionalidad. 4. Contenido de estos derechos administrativos. 5. Especialidades de tales derechos: Primera, su duración. Segunda, su no transmisibilidad. Tercera, el rescate sin indemnización. b) *De los bienes y derechos privados*: 1. Inscripción en el Registro de la Propiedad. 2. Legitimación procesal activa y pasiva (— en acciones reales: a, acciones dominicales del Estado contra RENFE; b, acciones dominicales de RENFE contra el Estado; c, acciones posesorias (incluso interdictos) de RENFE contra el Estado; d, acciones posesorias del Estado contra RENFE; — en acciones personales). 3. Adquisiciones de bienes por RENFE: A) La ocupación. B) La adquisición por Ley. C) Sucesión. D) Donación. E) Contratos y tradición. F) Expropiación forzosa. 4. Hipoteca de los bienes del patrimonio RENFE.—III. CARÁCTER DEMANIAL O PATRIMONIAL DEL PATRIMONIO RENFE. SU RÉGIMEN JURÍDICO: A) Interpretación del artículo 28 del Estatuto de RENFE. B) Grupos de bienes en el patrimonio RENFE. C) Régimen jurídico de cada uno de estos bienes: Montes del patrimonio de RENFE. Reglas generales. Notas especiales: 1. Desafectación. 2. Catalogación. 3. Facultades de recuperación posesoria: Viviendas del Estado; Sociedades; Bienes patrimoniales sin régimen especial: Posibilidad de interdictos contra RENFE. Posibilidad de la acción del artículo 41 de la L. H. Inventario de tales bienes. Facultad de investigación de los bienes que se presumen patrimoniales del Estado. Deslinde de inmuebles; Bienes demaniales del patrimonio RENFE: Inalienabilidad. Inembargabilidad. Imprescriptibilidad. Publicidad posesoria. Facultad de deslinde. Recuperación de oficio. Potestad sancionadora.—Glosa del artículo 50 del Estatuto de RENFE.—Epílogo.

INTRODUCCION

Contra las apariencias, la nota más típica del Derecho de nuestro tiempo (*) no es que se haya cargado el acento sobre lo público; es

(*) De intento, por la órbita jurídico-cultural en que nos movemos, la occidental prescindimos del Derecho comunista, que, no obstante no haber mantenido en su pureza gran parte de sus postulados, toma como punto de partida la extirpación radical de toda titularidad privada de derechos.

decir, que se hayan mirado los derechos más que desde la persona privada que es su titular, desde el punto de vista del interés que tiene la sociedad (cada uno de los individuos que la integran) en que se actúen, y en la mayor medida en que sean capaces de crear utilidad o riqueza.

Cierto que tal «publicismo» —aun respetando la subsistencia de los derechos en su titular— es la impronta que primero saltará a la vista a cualquier contemplador no versado en Derecho. Y es que hay como una vibración hacia lo público que se filtra por todos los intersticios del derecho privado y lo colorea. «C'est le ton qui fait la chanson»; y en la mentalidad del hombre de la calle, el espíritu, el tono de nuestro tiempo imposibilita que se conciba cualquier derecho como un poder omnimodo, vacío acotado legalmente, en que se mueve a sus anchas la voluntad individual, sino como un haz de facultades otorgadas «para un fin», «en función de un beneficio general».

Esto es importante. La autonomía de la voluntad se ha brisado en muchos contratos (en los de arrendamiento, rústicos o urbanos; en el laboral, etc., etc.), en los que únicamente subsiste como motor o iniciador, pero sin fuerza para darle su contenido. El derecho de propiedad ha de ejercerse forzosamente en ciertos casos según cauces fijos (Ley sobre fincas mejorables; disposiciones administrativas sobre construcción de apriscos, tratamiento de plagas, laboreo obligatorio, etc.), e incluso se fuerza a cambios en su titularidad, si bien respetando su contenido económico, según hacen las Leyes de concentración parcelaria o de permutas forzosas.

Esto es como el aroma o espíritu sutil de nuestro estado de derecho.

A un profesional del Derecho no puede escaparle, no obstante, otra transformación más tangible, más positiva. Me refiero a la ruptura de los moldes formales.

Hasta época reciente, y por lo que hace, por ejemplo, al derecho de propiedad, había dos clases de él nítidamente diferenciadas: propiedad privada y dominio público. Y cada una de ellas se sometía a un régimen de contornos totalmente precisos. No importa que, contra lo que ocurría respecto del dominio privado, el Estatuto del dominio público estuviese fragmentaria y dispersamente regulado. Cualquiera jurista prestaba su asenso a las notas que, por arrastre secular, se hacían connotarales a tal dominio: inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad...

La doctrina jurídica, pues, tenía acotado su campo de batalla: decidir qué bienes —según el estado de opinión en los regímenes políticos de democracia formal, o según la necesidad o utilidad pública en los de democracia orgánica— debían de extraerse del campo privado y pasar a engrosar el público. Pero, entrados en éste, el régimen jurídico-público caía sobre él como un bloque, sin fisura. Lo que verdaderamente ha preocupado a los administrativistas hasta hace muy pocos lustros, y en España desde luego, era cuando alguna de las notas típicas del dominio público no podía predicarse de cualquiera de estos bienes.

Frente a este estado de cosas, ¿cómo ha evolucionado el pensamiento

jurídico? Ha prescindido de categorías formales: de un «régimen de dominio público», completo, armónico, uniforme; y de otro «régimen de la propiedad privada», con las mismas características. Es decir, ante cada bien particular no ha pretendido encajarlo en alguna de aquellas dos categorías formales, sino que (y aunque esta operación, como es lógico, sólo la hace respecto de grandes masas de cosas), se ha preguntado: ¿cómo cumplirían mejor estos bienes su función social, con qué régimen jurídico podrían explotarse mejor en beneficio de la colectividad? Y ha ido entresacando del régimen tradicional del dominio público y de la propiedad privada, sin discriminación, aquellas notas más adecuadas a la naturaleza del bien y a su función, formando con ellas un especial *status quo* jurídico de tal bien. En suma: se han roto los compartimientos estancos de lo público y lo privado, y sólo residúan, como notas aisladas que admiten infinidad de combinaciones, las que eran facultades propias de cada uno de ellos: la alienabilidad o inalienabilidad, la facultad administrativa de deslinde o el deslinde operado ante la jurisdicción ordinaria; la imprescriptibilidad, el plazo especial prescriptivo o la prescripción de derecho común...

La propiedad rústica; la propiedad urbana; la propiedad forestal; el patrimonio RENFE: cada uno de estos grupos tiene su especial régimen jurídico. E incluso la propiedad privada estatal —es decir, excluyendo los patrimonios especiales de que es titular— presenta serias diferencias de regulación con la que el Código civil hace del dominio privado. ¿En mérito a qué? A la función que cumplen los bienes que lo integran, como especie de comodín en beneficio de la utilidad pública, de una manera casi directa.

Este no respeto a los límites formales tiene sus riesgos ciertamente. Así, la legislación especial de montes ha hecho prácticamente ineficaz, en materia posesoria, a una institución tan necesaria para la seguridad jurídica como es el Registro de la Propiedad.

Pero es un estado de cosas que el jurista no puede silenciar.

Esta situación de fermentación del Derecho, que sustituye a una visión formal por otra teleológica, es índice de vitalidad, de sanidad, siempre que se acierte a respetar (aun dentro de la funcionalización de los derechos) a la titularidad privada y a la iniciativa individual como motores necesarios del tráfico jurídico y de la prosperidad económica.

En este estudio hemos procurado analizar las especialidades de régimen jurídico de tales patrimonios especiales: el «Patrimonio RENFE». En el cual puede hacerse problema no sólo de su titularidad real, sino de su naturaleza demanial o patrimonial y del régimen jurídico de cada uno de sus bienes integrantes.

NOTAS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DEL PATRIMONIO RENFE

En relación con el patrimonio cuya gestión corresponde a RENFE, hay dos cuestiones fundamentales cuya respuesta condiciona la solución que se dará más tarde a otra pluralidad de pequeños problemas referentes al mismo.

¿A quién corresponde la titularidad del patrimonio RENFE? ¿Todo él pertenece a un solo propietario, o hay diferencia entre los bienes que lo integran, siendo unos de cierta titularidad y otros de otra distinta? ¿El patrimonio RENFE es de dominio público o de propiedad privada? Y aún más, ¿es una u otra cosa unitariamente, o más bien dentro de él hay bienes demaniales y bienes patrimoniales?

I. TITULARIDAD DEL PATRIMONIO RENFE.

Sólo hay una posible disyuntiva en cuanto a la titularidad dominical del patrimonio cuya gestión corresponde a la persona jurídica RENFE (1): o bien pertenece a RENFE, o bien pertenece al Estado. La solución de esta disyuntiva exige una precisión previa.

El artículo 24 del Estatuto de RENFE dice literalmente:

«Constituyen el patrimonio de RENFE:

- a) Los bienes a que se refiere el art. 1.º del presente Estatuto.
- b) Las concesiones de transportes por carretera, tanto las procedentes de las antiguas Compañías ferroviarias como las que tiene otorgadas o puedan otorgarse a la RENFE.
- c) Cualquier otro género de concesiones, explotaciones, bienes, derechos o negocios relacionados con las funciones de RENFE a que aluden los arts. 1.º y 3.º de este Estatuto».

Dentro del patrimonio RENFE pueden, por tanto, distinguirse:

a) «La Red ferroviaria rescatada por la Ley de 24 de enero de 1941 y los elementos posteriormente incorporados a la misma para la gestión del servicio de transporte ferroviario» (art. 1.º del Estatuto)... «Incluso la promoción o participación en otros negocios, sociedades o empresas» (art. 3.º, párrafo 2.º, del mismo Estatuto)...

b) «Las concesiones, licencias, permisos y demás derechos administrativos atribuidos a la persona jurídica RENFE» (art. 24, letras B) y C), y art. 41 del Estatuto)...

* * *

(1) El artículo 1.º del Estatuto de RENFE, aprobado por Decreto de 23-VII-1964, dice: «La Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, abreviadamente RENFE, es una entidad con personalidad de derecho público actuando en régimen de empresa mercantil, a la que el Estado confía la red ferroviaria rescatada por L. de 24-I-1941 y los elementos posteriormente incorporados a la misma para la gestión del servicio de transporte ferroviario».

a) Las concesiones administrativas suponen una previa titularidad del Estado, de dominio público o de un servicio público, previa la oportuna reserva de competencia (2); y un transvase a otra persona jurídica de las facultades que en tal dominio o servicio correspondían prístinamente al Estado. Ese trasplante del ejercicio de facultades, o cambio de la titularidad de ejercicio o activa a otra persona jurídica, no supone que desaparezca la anterior titularidad dominical o reserva de competencia (titularidad también) del Estado. Pero, al lado de aquélla, la titularidad de ejercicio tiene un contenido económico que sí que se integra en el patrimonio del concesionario (3). De aquí que las concesiones demaniales sean inscribibles en el Registro de la Propiedad (art. 8.º de la Ley Hipotecaria, 31 del Reglamento Hipotecario y 107 de la misma Ley. No nos referimos a la inscripción de los bienes dominicales sobre que recae, sino a la concesión en sí).

En cuanto a los permisos y licencias administrativas, si bien no suponen transmisión, fluencia de derechos, sino remoción de obstáculos a la eficacia de derechos privados, es decir, la fiscalización, previa a su actuación, de un derecho privado por razón de oportunidad, se admite en general que esta remoción de obstáculos tiene también un valor económico en cuanto que un derecho que libremente puede ejercerse tiene mayor valor en tráfico que un derecho comprimido o de no posible ejercicio, y en tal sentido se integra en el patrimonio del titular de aquél.

Haciendo aplicación de lo dicho al patrimonio RENFE: de las concesiones administrativas, permisos, licencias y derechos administrativos que se le atribuyen, sí que es titular RENFE, y en la mayor medida en que puede serlo cualquier persona privada o pública a quien se adjudiquen derechos de esta índole.

b) Si respecto de concesiones y derechos administrativos en gene-

(2) La definición más universalmente admitida del servicio público es la que lo considera como «actividad desarrollada por el Estado o demás entes investidos de soberanía (en cualquiera de las plurales formas en que esta actividad o gestión puede llevarse a cabo) para la satisfacción de una necesidad pública, de una manera regular y continua, y con sujeción a un régimen jurídico especial» (si bien GARRIDO FALLA, en *Transformaciones del régimen administrativo*, ha discutido —con fundamento; el caso de RENFE valdría de ejemplo— esta última nota). Esta definición tiene como base ineludible el determinar cuándo existe una necesidad pública. En general, la apreciación de este supuesto de hecho y, de consiguiente, la abstracción de una actividad a la esfera privada para elevarla al carácter de servicio público se hace por Ley (así lo viene a exigir el artículo 32 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Por vía indirecta el art. 349 del C. e., la Ley de 20-XI-1869 y el art. 9.º del Fuero de los Españoles). El determinar, una vez hecha esta reserva de competencia a favor del Estado, cuál de sus órganos actuará en especial la competencia que aquella persona jurídica única se reserva, se realizará por disposición administrativa: art. 20 L. R. J.

(3) El art. 333 del C. e. dice: «Todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran bienes muebles o inmuebles». Este concepto de bienes, en cuanto conectado con el de cosas, y reducido, por tanto, a las que como tal pueden considerarse, es un poco angosto. Nosotros nos referimos más bien a todos los elementos del «Patrimonio RENFE» que no sean derechos administrativos; es decir, a todas las cosas, derechos privados y acciones privadas susceptibles de valoración económica.

ral RENFE es titular en la mayor medida en que puede serlo cualquier concesionario o beneficiario de los mismos, podría pensarse que también en la mayor medida posible es titular de los bienes (4) que integran la Red a que se refiere el art. 24, a), en relación con el art. 1.º, ambos del Estatuto, y los del párrafo 2.º del art. 3.º del mismo. Es decir, que tiene el pleno dominio de todos aquellos bienes que forman el patrimonio RENFE, respecto de los cuales quepa dominio, y la plena titularidad de los derechos y acciones privadas.

Sobre esta solución hay argumentos a favor y en contra.

Entre los primeros:

— Una razón de terminología legal. El art. 24, a), habla del «Patrimonio RENFE». En sentido vulgar, cuando un patrimonio es «de» alguien, y en tal patrimonio hay cosas susceptibles de dominio, quiere significarse que el titular del patrimonio es dueño de éstas.

— Una razón de capacidad, o aptitud, en RENFE. El art. 2.º del Estatuto establece que RENFE tiene personalidad jurídica independiente de la del Estado y plena capacidad para el desarrollo de sus funciones. Si tiene personalidad independiente y, sobre todo, si tiene plena capacidad jurídica, tendrá capacidad para adquirir el dominio.

Argumentos en contra de esta titularidad dominical de RENFE, que, a nuestro juicio, tienen más peso que los anteriores:

— El art. 1.º del Estatuto (5) dice: «RENFE es una entidad con personalidad de derecho público... a la que el Estado *confía* la red ferroviaria rescatada por la Ley de 24 de enero de 1941 y los elementos posteriormente incorporados a la misma para la gestión del servicio de transporte ferroviario».

En este precepto se halla contenida, creemos, la nota típica de la titularidad que a RENFE corresponde sobre la Red: *carencia de pleno dominio* («a quien el Estado *confía*»). En los términos «transmite» e incluso «cede», cabría una transmisión o cesión de dominio. La expresión «*confía*» revela una titularidad condicionada para un fin: más bien una mera titularidad de gestión o disfrute, pero sin facultad de disposición ni siquiera de un disfrute omnímodo y libre, sino condicionado a la prestación de un servicio público, el de transportes ferroviarios (y así dice la última parte de este artículo: «Para la *gestión* del servicio de transporte ferroviario»).

— El art. 26 del Estatuto contempla un nuevo caso. No la Red «*confiada*» a RENFE en este acto, por Ley (o, mejor, por la Ley de 24 de enero de 1941 y el Decreto de 17 de enero de 1947, confirmados en este sentido por los Decretos-Leyes de 19 de julio de 1962 y 23 de julio de 1964), sino la incorporación de nuevos bienes al patrimonio RENFE, admi-

(4) Damos por reproducido lo dicho en la nota pie de página anterior.

(5) El Estatuto no tiene fuerza de Ley; como desarrollo reglamentario de los D.-L. de 19-VII-1962 y 23-VII-1964, vale en lo que no se oponga a los mismos. En especial, este precepto es copia literal del art. 1.º del primero de los citados D.-L.

tiendo dos formas de la misma: «bien por el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, cuando se trate especialmente de la incorporación de nuevas líneas e instalaciones, que se *confían a la custodia, explotación o administración* por RENFE»; o bien por esta misma cuando los *adquiera* para mejorar y completar la explotación del sistema (de este segundo inciso, que parece reconocer una capacidad adquisitiva de dominio a RENFE, nos ocuparemos en seguida). Este art. 26 es más explícito que el primero, porque no sólo emplea la palabra *confía*, sino que desentraña el contenido de esta expresión, sobre el que hicimos hipótesis en el argumento anterior: y dice «*confía a la custodia, explotación o administración*». Este es el contenido de la titularidad que el Estado transmite a RENFE, es decir, una facultad de mera gestión.

Piénsese que este precepto guarda perfecta sincronía con el art. 15 L. P. E. El Ministro de Hacienda, órgano gestor del patrimonio del Estado, puede afectar los bienes que lo integran a ciertos servicios o al disfrute de otras personas jurídicas, conservando el Estado su titularidad dominical. Para expresar los supuestos de cambio de titularidad emplea expresamente la palabra «cesión».

Lástima, pues, que el Estatuto no emplee la misma terminología que la L. P. E., y diga «confiar» en vez de *afectar* o *adscribir*.

— El art. 2.º del Estatuto, antes citado, reconoce a RENFE, según vimos, plena capacidad «para el desarrollo de sus fines», Y, ciertamente, decimos nosotros, para el desarrollo de sus fines como gestor de un servicio público no precisa tener el dominio de los elementos patrimoniales que lo integran, bastándole con la titularidad de disfrute.

— La interpretación que acabamos de dar del art. 2.º puede dar luz sobre aquella segunda parte, un poco espinosa, del art. 26, al decir: «los bienes que (RENFE) *adquiera* (cualquiera que sea el título adquisitivo) para mejorar y completar la explotación del sistema».

Del art. 26 parecen resultar dos grupos de bienes en el patrimonio de RENFE: las «líneas e instalaciones» que al Estado le afecta y que RENFE poseería sólo en el disfrute preciso para la gestión del servicio ferroviario; los que la persona jurídica RENFE *adquiera* para «mejorar o completar la explotación del sistema» (accesorios, pues) y de los que devendría pleno propietario.

La solución no es correcta, a nuestro juicio.

Argumento pragmático: la línea divisoria entre esencialidad y accesoriedad, siempre imprecisa, lo es más si se trata de los elementos de que se vale la explotación de un servicio público, pues dependerá del estado de adelanto técnico y de la opinión general (6). En campo similar se planteó análogo problema a la doctrina administrativa: si los bienes del Estado afectos a un servicio público son demaniales (art. 339 del C. c.), se preguntó si una pluralidad de bienes (por ejemplo, los

(6) La relatividad del concepto de servicio público es extremo en el que coincide la mayor parte de la doctrina administrativa.

edificios en que se instalan oficinas administrativas) eran «precisos» para ciertos servicios públicos. Polémica no zanjada aún (7).

Sobre lo dicho: no es claro que en la *mens legis* la esencialidad o accesoriadad de los bienes de la Red para el servicio ferroviario sea determinante de distinta titularidad.

Razones positivas: la letra y el espíritu del Estatuto. El art. 27 del Estatuto, al tratar de la enajenación de los bienes de la Red, no dice: el Estado puede enajenar los que le pertenecen (porque los adquirió él; porque sólo los «confió» a RENFE, conservando su dominio; o porque son suyos por expresa declaración legal, al tratarse de «líneas e instalaciones esenciales»), y RENFE los de su propiedad (porque los adquirió, o porque son suyos, al tratarse de elementos accesorios de la explotación), sino que faculta para enajenarlos al Estado o a RENFE, según se trate de bienes inmuebles o muebles, respectivamente, y sin diferenciar entre ellos por razón de titularidad (precisamente porque *es uno solo el titular dominical de todos ellos*). La distinción entre enajenación de muebles e inmuebles está en la L. P. E.: sólo que en el patrimonio especial RENFE se hace dejación a RENFE del derecho dominical de venta de los muebles, por la mayor flexibilidad de negociación y gestión que es propia de estos bienes.

El anterior argumento es perfectamente claro. Todavía, por encima de él, puede apurarse otra razón teleológica. Es de la esencia del dominio el libre disfrute de su contenido económico. La propiedad privada aparece cada vez más comprimida por disposiciones administrativas. Estas imponen, incluso, una forma determinada a su explotación, la más adecuada a su función social (8). Pero, en último extremo, al propietario corresponderá siempre el libre disfrute del beneficio económico que obtenga de su dominio, aunque la forma de explotarlo escape a su libre arbitrio. Por el contrario, los beneficios que resultan de la explotación del patrimonio RENFE se distribuyen en la forma prevista en el artículo 77 del Estatuto. Los que no se dedican a atenciones o mejoras del servicio, se ingresan en el Tesoro público. El Estado, pues, y no RENFE, es el beneficiario real de este patrimonio y, por ende, su propietario.

En fin, GARRIDO FALLA arguyó en su día la incapacidad de los entes institucionales para ser titulares de dominio público; si bien admite que esta posibilidad, basada en el art. 339 y siguientes del C. c., que sólo

(7) Apurando nuestro argumento: en estadio muy primitivo de los ferrocarriles no se consideraba estrictamente esencial que los vagones estuviesen dotados de asientos de muelles. Hoy, en la opinión general, no solamente éstos son precisos, sino que lo son, además, los servicios complementarios de consignas, restaurantes, coches-camas, etc., etc.

(8) La L. de 3-XII-1953, «sobre fincas mejorables», supone «una coacción a la explotación». La función social del dominio se impone al propietario particular contra la libertad de usar, abusar, hacer o no hacer libérrimo que se le concedía en el Derecho Romano. Los planes de ordenación urbana, intervención y régimen de cultivos, etcétera, etc., son otras tantas manifestaciones de esta fuerza sobre la propiedad privada.

reconocen la propiedad demanial en entidades territoriales, está desbordada de hecho hoy día por la legislación positiva (9).

Hay un grupo de bienes del patrimonio RENFE, no obstante, respecto de los cuales queremos hacer especial hincapié: aquellos dedicados por RENFE, no a la explotación ferroviaria, sino a una finalidad social. Es decir, a cumplir con el personal que le presta sus servicios mediante un contrato de trabajo las obligaciones legales de empresario. Por ejemplo: viviendas construídas por RENFE para su personal, economatos, hospitales y centros asistenciales, residencias veraniegas...; llamaremos a éste, convencionalmente, «patrimonio social de RENFE».

Con toda evidencia, estos bienes no son demaniales, sino patrimoniales, puesto que «no estando destinados al uso público», tampoco están afectos directamente a un servicio público (art. 339 del C. c., que define al dominio público). Pero, aun siendo patrimoniales, y aun cuando RENFE aparezca como promotor o constructor de estos inmuebles, vale todo lo hasta aquí dicho sobre su titularidad. Primero, y sobre todo, porque no hay en la legislación de RENFE especialidad alguna respecto de estos bienes: luego se les aplicará el régimen común de todo su patrimonio. Segundo, porque RENFE, aun cuando los pisos o locales se enajenasen y a precios superiores del de construcción, no obtendría para sí beneficio económico alguno, como es cualidad inmanente del dominio. Pasaría este lucro a ingresar en los beneficios, en la cuenta de pérdidas y ganancias; y si ésta, en su conjunto, arrojase un saldo beneficioso, se daría a tal superávit el fin previsto en el art. 77 del Estatuto.

Todo el contenido de este epígrafe puede reducirse, pues, a estas dos conclusiones:

El «Patrimonio RENFE» susceptible de dominio es, en su totalidad, de propiedad del Estado (vimos en el epígrafe anterior, como salvedad, que RENFE es verdadero titular de las concesiones y derechos administrativos aludidos en el art. 24, b) y c), del Estatuto, con las especialidades de régimen jurídico de que luego hablaremos).

Si RENFE puede adquirir bienes (art. 26) y puede enajenarlos (artículo 27), adquiere para el Estado y vende por comisión del Estado.

II. ALGUNAS NOTAS DE ESTOS DOS GRUPOS DE DERECHOS DEL PATRIMONIO RENFE.

Las anteriores conclusiones matizan ya, en un aspecto, el régimen jurídico de este patrimonio especial. Hagamos sobre él unas breves observaciones, con separación en los dos apartados del epígrafe anterior.

a) *Concesiones y derechos administrativos* (art. 24, b) y c), y artículo 41, párrafo 3, E.).

(9) Página 399 y primer párrafo de la página 400. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 2, Parte general, Conclusión.

1. Inscripción en el Registro de la Propiedad.

Al Registro de la Propiedad sólo tienen acceso las concesiones de obra o de dominio público, no las de servicio público (10). Delimitados qué derechos administrativos, de entre aquellos de que ese titular RENFE, son inscribibles en principio, es interesante determinar cómo estos derechos de RENFE podrían de hecho inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Primera cuestión: puede dudarse de que este derecho a gestionar los ferrocarriles de ancho normal que tiene RENFE sea verdaderamente inscribible. El art. 8.º de la Ley Hipotecaria y el art. 44, núm. 6, de su Reglamento, sólo aluden a las concesiones administrativas, según inmediatamente transcribiremos. Aquel derecho de gestión que, por Ley, posee RENFE, ¿es en realidad una concesión?

En toda la legislación vigente de RENFE, creemos recordar, no se emplea una sola vez esta expresión, «concesión», para designar al derecho de gestión ferroviaria que pertenece a RENFE. Parece claro, sin embargo, la solución afirmativa (el art. 3.º del D. de 11-VII-1941 sí utilizó la denominación de «concesión»).

Las líneas esenciales de toda concesión pueden sintetizarse de la siguiente forma: una reserva de competencia de un servicio público o una titularidad demanial, en una entidad pública territorial. Una persona jurídica distinta e independiente de ella (10 bis). Un trasplante de una a otra persona jurídica: de la gestión del dominio o servicio público de que se trate (con obligación positiva de actuar tal gestión en el último caso citado; es decir, otorgamiento de la gestión *uti universi*), y, al par, de las prerrogativas públicas que en lo concedido tenía el concedente.

En nuestro caso:

Primero. La Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 incluye dentro de las obras públicas de competencia estatal la construcción de

(10) El art. 1.º de la L. H. declara abierto el Registro de la Propiedad sólo a «los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles». El art. 334, núm. 10, del C. c. califica de bienes inmuebles a las concesiones administrativas de O. P. Mientras que el art. 335 del C. c., por exclusión, «al decir que seran bienes muebles los no comprendidos en el capítulo anterior»; y el art. 336 del mismo texto, más específicamente, dan la condición de bienes muebles a los contratos —la concesión, en cierto modo, y desde luego a estos efectos, lo es— sobre servicios públicos.

(10 bis) En toda concesión ha de haber, por lo menos, dos personas jurídicas. De aquí que el Consejo de Estado, en dictamen emitido con fecha 29-X-1959 («Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado», años 1959-1960), negara el carácter de concesión a ciertos acuerdos celebrados entre dos órganos de la Administración Central del Estado para la ejecución por uno de ellos de servicios propios de la competencia del otro. Ciertamente, la Administración Central tiene personalidad jurídica única, según el art. 1.º de la L. R. J. de la Administración del Estado de 26-VII-1957. A lo más: cada uno de sus órganos es ejecutor de una competencia, pero no detenta titularidad de derechos frente a los demás órganos de la misma Administración.

ferrocarriles (art. 1.º, párrafo 2). El art. 4.º, núms. 6 y 7, de la misma Ley, declara la competencia del Estado (reserva de competencia) en «la explotación de los ferrocarriles de alto interés nacional» o «la concesión (que presupone su titularidad) de los demás de servicio general».

El art. 3.º de la Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, a mayor abundamiento, define los ferrocarriles de servicio general como «los de explotación pública», es decir, los de competencia estatal. La determinación concreta de qué ferrocarriles serán de interés general se hará por su inclusión en el Plan aprobado por Ley a que se refieren tanto el art. 4.º como el 6.º de esta Ley general. Es decir: competencia del servicio público ferroviario, en general, atribuida al Estado.

Segundo. RENFE tiene personalidad propia e independiente de la del Estado (art. 2.º del Estatuto).

Tercero. El Estado, titular del servicio ferroviario, atribuye su gestión, con obligación positiva de explotación (responsabilidad del Consejo de Administración, establecida en el art. 8.º E.), a esta persona jurídica independiente, transfiriéndole las prerrogativas que le competen en el mismo: percepción de tarifas, expropiación forzosa, ocupación de dominio público, consideración de sus agentes como investidos de autoridad pública, etc., etc.

Si no se le denomina concesión, pues, presenta, no obstante, un contenido similar. Y aun cuando hubiese matices diferenciales, el derecho a la explotación que se otorga a RENFE sería inscribible por el principio de *numerus apertus* que preside nuestro sistema hipotecario. Ciertamente, el art. 7.º del Reglamento Hipotecario declara inscribible:

«... no sólo... los títulos en que se declare, constituya, reconozca, transmita, modifique o extinga el dominio o los derechos reales que en el art. 2.º se mencionan, sino cualesquiera otros relativos a derechos de la misma naturaleza, así como cualquier acto o contrato de trascendencia real que, sin tener nombre propio en derecho, modifique, desde luego o en lo futuro, algunas de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o inherentes a derechos reales».

Segunda cuestión: ¿Se inscribirá bajo un solo número todo el derecho de gestión que es propio de RENFE, o en números distintos cada una de las líneas y concesiones que se le atribuyen?

El art. 44, núm. 6, del Reglamento Hipotecario dispone: «Se inscribirán bajo un solo número..., considerándose como una sola finca, con arreglo al art. 8.º de la Ley para los efectos que el mismo expresa:

Sexto. Las concesiones administrativas, excepto las que sean accesorias de otras fincas o concesiones.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable aun cuando las propiedades se hallen enclavadas en diferentes Secciones, Ayuntamientos o Registros».

Nuestra postura en esta materia, como consecuencia de lo expuesto, es la siguiente:

— RENFE es titular de un derecho, concedido por Ley, a la explotación de todos los ferrocarriles de vía ancha existentes en el territorio nacional. Las Leyes vigentes no denominan a este derecho concesión, pero se trata de un derecho de contenido similar (11). Ahora bien, los derechos acceden al Registro de la Propiedad para precisarlos en su existencia y contenido cuando cabe la posibilidad de roce con otros derechos similares (12). Pero puesto que RENFE es la única gestora de ferrocarriles de ancho normal, no se ve la necesidad de inscribir el derecho de que disfruta. La publicidad registral queda suplida por la publicidad de la Ley.

— De tener acceso al Registro tal derecho, ¿lo sería como una sola finca, bajo un solo número, o por separado, cada una de las líneas que explota?

El Registro de la Propiedad se lleva por fincas. Aquel derecho abstracto, potencial, a la explotación de todos los ferrocarriles de vía ancha que pertenece a RENFE por Ley, se actualiza o concreta sobre cada una de ellas en particular. Yo no veo inconveniente para que, por aplicación analógica del art. 60 del Reglamento Hipotecario, se fije administrativamente (Dirección General de Transportes Terrestres), cuál es el arranque o cabecera de cada línea, a efectos de inscribir el derecho en el Registro de la Propiedad correspondiente a ella.

Realizar la inscripción del derecho de RENFE en el Registro de la Propiedad de Madrid, donde aquélla tiene su domicilio legal (art. 23 del Estatuto), no es viable jurídicamente.

— Si puesto que RENFE tiene el monopolio de explotación de los ferrocarriles de vía ancha, no hay interés que justifique la inscripción de este derecho abstracto, ni del concreto sobre cada una de las líneas que integran aquella Red, sí puede haber un interés en inscribir las concesiones demaniales de que sea titular, al amparo del art. 41. párrafo 3, del Estatuto, y las que sirvan a las de transporte por carretera, de que disfrute. Ciertamente, es preciso deslindarlas de otras posibles concesiones sobre parcelas de dominio público anejas.

Y en este supuesto, tendría plena aplicación el art. 44, núm. 6, del Reglamento Hipotecario, en la parte que dice: «salvo las que sean accesorias de otras fincas o concesiones». Es decir, que estas concesiones demaniales a RENFE se inscribirían en el Registro de la Propiedad en

(11) En el epígrafe I. a), vimos la esencia y la mecánica de toda concesión. Nota consustancial a la concesión es la discrecionalidad de su otorgamiento. De aquí que el carácter forzoso de la concesión minera haya hecho poner en tela de juicio su carácter de auténtica concesión. En el caso de RENFE, la gestión del servicio ferroviario se le ha atribuido por Ley. Pero, en todo caso, RENFE es titular de un derecho real administrativo, con un contenido similar a la concesión, aunque otorgado en forma distinta a aquélla, y en ningún caso en su propio beneficio sino en el del servicio público mismo (mientras que en toda concesión hay dos beneficiarios o intereses protegidos: el del concesionario —inexistente aquí— y el interés general).

(12) El art. 60 del R. H., aclarando el párrafo 6.º del art. 44, declara la forma de inscribir las concesiones de ferrocarriles y demás de obras públicas.

que debía de tomarse razón, si se inscribiera, de la línea concreta a que tal concesión demanial sirve. Las demaniales accesorias de las concesiones del servicio público de transporte por carretera, se inscribirán en el Registro de la Propiedad del punto de arranque o cabecera de las mismas.

Por lo demás, hagamos constar que el dominio público como tal no por ello se inscribiría a favor del Estado —art. 5.º del Reglamento Hipotecario—, puesto que por la concesión para la explotación del servicio público no pierde su carácter de dominio público (no se da, pues, el presupuesto prevenido por el art. 6.º del Reglamento Hipotecario) (13).

2. *Carácter forzoso de las mismas.*

Toda concesión es, en principio, discrecional (14). Pero si RENFE tiene, por imperativo legal, la gestión del servicio ferroviario, tendrá («le serán otorgadas», dice imperativamente el Estatuto) «la concesión del servicio público o servicios públicos que, como complementarios, sean necesarios a los fines de RENFE».

3. *Margen de discrecionalidad.*

A la autoridad concedente, no obstante, queda un resquicio de discrecionalidad: «se coordinarán los intereses de la Red con los generales». Podrá, por tanto, denegarlas: o por incompatibilidad con un interés general preferente, o porque la concesión no sea «necesaria o útil» al servicio ferroviario.

Contra la denegación, RENFE tiene en su mano el recurso administrativo y el contencioso ulterior (art. 69 E.). ¿Razón? RENFE tiene un derecho a tales concesiones, sólo denegables por los dos motivos tasados aludidos, la existencia de los cuales la apreciará discrecionalmente la autoridad concedente. RENFE podrá impugnar su acuerdo, pues, si no fuere discrecional la apreciación, sino objetivamente arbitraria (15).

4. *Contenido de estos derechos administrativos.*

RENFE es su titular, en plenitud, con todos sus derechos anejos (expropiación forzosa, etc.). Tiene legitimación procesal para impugnar las resoluciones administrativas que afectan a sus concesiones, bien di-

(13) Respecto del título inscribible, véase el art. 31 del R. H.

(14) VILLAR PALASÍ, en un estudio publicado en el núm. 1 de esta REVISTA (*Naturaleza jurídica de la concesión minera*); doctrina sentada en los dictámenes del Consejo de Estado (Recopilación de los años 1959-1960).

(15) Las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo han precisado —entre otras ocasiones, en sentencia de 1964— que la discrecionalidad no supone facultad de valoración arbitraria e incontrolada, sino sólo de valoración formalmente libre, sin sujeción a módulos formales. Si se prueba, pues, que los supuestos de hecho en que se apoya el órgano administrativo son falsos, o que, aun siendo ciertos, su ponderación es interesada u objetivamente parcial, la jurisdicción contencioso-administrativa podrá revocar su acuerdo. La prueba de la arbitrariedad, sin embargo, corresponde a quien la pretenda.

rectamente, bien indirectamente, por otorgar, verbigracia, otra concesión que vaya en su perjuicio (art. 69 E.; art. 28 L. J. C.-A.)

5. *Especialidad de tales derechos.*

RENFE es persona pública institucional, es decir, sólo justificada por su fin. El beneficio económico del patrimonio RENFE pertenece al Tesoro. De estas premisas se deducen las tres notas típicas que, a nuestro juicio, caracterizan a RENFE como concesionario:

Primera. Su gestión es ilimitada en el tiempo, pues creada RENFE para tal fin, continuará en ella mientras no se extinga (no le afecta el art. 22 L. de 23-XI-1877). Aparte tal argumento lógico, lleva a la misma conclusión el positivo: la legislación de RENFE no señala duración a su gestión. Lógicamente, todas las concesiones *accesorias* de que disfruta serán, también, de duración ilimitada (las de transportes por carretera, por ejemplo); sólo concluirán cuando desaparezca «la necesidad o utilidad» para la gestión ferroviaria que justificó su otorgamiento. No hay, pues, módulos fijos, sino flexibles, en cuanto a su duración; si bien el agotamiento del plazo fijado por Ley a estas concesiones accesorias, será buena coyuntura para ver si persiste su razón de necesidad.

Segunda. Las concesiones de obras públicas y, en especial, las de ferrocarriles, son transmisibles (art. 77 L. 13-IV-1877; art. 21. Ley 23-XI-1877), previa autorización del M. O. P. Aparte no existir precepto similar en la legislación específica de RENFE, el ir unidas la persona jurídica RENFE y la gestión ferroviaria, abogan, en este caso, por la solución contraria; como en el inciso anterior, no ya la gestión ferroviaria, pero ni siquiera las concesiones accesorias, son transmisibles por RENFE. (A tal conclusión se llega por el examen conjunto de los artículos 79 y 81 del Estatuto en cuanto al transporte por carretera. Sería preferible que el Estatuto lo hubiese dicho así expresamente.)

Tercera. El rescate anticipado de una concesión, aun justificada por el interés público que priva sobre el del concesionario, exige que se restablezca la economía del contrato a favor de este último, mediante el abono de una indemnización. (El rescate anticipado, regulado en toda la gama de Leyes sobre FF. CC., desde la R. O. de 31-XII-1844, preveía siempre una indemnización legalmente graduada al concesionario.) Respecto a RENFE, si no disfruta en su propio interés el beneficio de la Red, sino que lo ingresa en el Tesoro, la privación de la gestión ferroviaria no le daría derecho alguno a indemnización.

b) *Bienes susceptibles de dominio* (art. 1.º; art. 3.º, párrafo 2; artículo 24, a), con referencia al 1.º; y art. 26; en cierto modo también, artículo 40, puesto que «las líneas de vía ancha y los enlaces o ramales» entre ellos, son susceptibles de dominio. Todos estos artículos son del Estatuto) (16).

(16) La apropiabilidad es una noción que el C. c. no define por considerarla de dominio público. Al menos dos artículos de este texto legal la dan por supuesta: el

Nos hemos pronunciado por la propiedad estatal de todos estos bienes.

De esta premisa se deducirán las siguientes conclusiones:

1. *Inscripción en el Registro de la Propiedad.*

De todo este grupo de bienes, los que sean inscribibles en el Registro de la Propiedad (17) lo serán a nombre del Estado.

Ahora bien, el art. 5.º del Reglamento Hipotecario exceptúa de la inscripción:

«Primero. Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 C. c., ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras están destinados a un servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio».

Los bienes integrados en el patrimonio RENFE, en cuanto afectos a la persona jurídica que gestiona el servicio público ferroviario, parecen, en principio, comprendidos en este artículo. No obstante, por razón de su afectación, puede trazarse entre ellos la siguiente línea divisoria:

— Son de dominio público y, por consiguiente, exceptuados de inscripción: Primero, los comprendidos en el art. 1.º E. (a que se refiere el art. 24, a), y en la primera parte del art. 26 («los que se confían a la custodia, explotación o administración por RENFE»). ¿Por qué? Porque el Estado los «afecta» o confía a RENFE en cuanto que los estima precisos para el servicio público que RENFE gestiona. Segundo, los aludidos en la última parte de este art. 26, porque es RENFE misma la que, por aplicación del art. 3.º E., tiene una capacidad de afectación de aquellos bienes que estima necesarios para mejorar o completar la explotación del sistema. Ya no es el Estado, a través del Ministerio de Hacienda, quien adquiere y afecta, sino que, en beneficio de la autonomía de gestión de RENFE, se deja a su arbitrio (limitando su financiación: art. 30, d), E.) el adquirir lo preciso para la Red, suponiendo su adquisición una afectación. Tercero: las líneas de vía ancha o enlaces o ramales construídos por RENFE, a que se refiere el art. 40 E., puesto que estas líneas y enlaces han de realizarse dentro de los «planes generales» aprobados por el Gobierno (art. 8.º, f). Es decir, dentro de la red del servicio público tal como la ha configurado el Estado.

— Son patrimoniales y, por tanto, inscribibles en el Registro de la Propiedad: Primero, los bienes inmuebles y derechos reales que RENFE adquiera como «participante» en otros negocios, sociedades o empresas». Ciertamente, al adquirirse los bienes para negocios, sociedades o empresas distintas de RENFE, es que primordialmente se adquieren para los fines específicos de aquéllas, y sólo indirectamente para satisfacer

artículo 333 («todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación...») y el artículo 437 («sólo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación»).

(17) Arts. 1.º y 2.º de la L. H.

necesidades del servicio ferroviario. Segundo, los edificios del Patrimonio RENFE que sirvan de sede a servicios administrativos (18), y el que hemos venido en llamar «Patrimonio social de RENFE».

Ahora bien: incluso respecto a aquellos bienes que hemos calificado como dominio público podría predicarse la inscripción en el Registro de la Propiedad, y ello sería de buena gestión administrativa.

Respecto de los bienes del art. 1.º y del art. 26, primera parte, E.: La Ley de 23-XI-1877, en su art. 7.º, dispuso que, concluida la concesión de las líneas, bien por transcurso del plazo concesional o por rescate anticipado, entrarían los bienes en la *propiedad del Estado*. Cierto es que afectos al servicio público de transporte ferroviario. Pero, a nuestro juicio, pueden escindirse dos momentos en esta adquisición de propiedad por el Estado. En primer lugar, la traslación de la titularidad dominical a su favor, de cuyo cambio de dominio debía hacerse eco el Registro de la Propiedad. Y en segundo lugar, la nueva afectación, aun cuando fuese simultánea en el tiempo al acto del rescate (es decir, a la desafectación sobre la que se apoya), al servicio público de transporte ferroviario. Con mayor razón aún cuando tales líneas las entrega después el Estado a otra persona jurídica independiente de él, como es RENFE, para su explotación.

Respecto de los bienes que el Estado confía nuevamente a RENFE, podían estar con anterioridad a esta afectación, tales bienes en dos situaciones: o bien en el Patrimonio privado del Estado (por no estar en ninguno de los casos del art. 339 C. c.), o bien estar afectados hasta ese momento a otro servicio público. Los que sean patrimoniales del Estado debían estar inscritos en el Registro de la Propiedad a su favor (art. 4.º del Reglamento Hipotecario). En el momento de «confiarlos» a RENFE (bien a la creación de ésta, bien en la forma prevista en el art. 26 E.), se hará constar en el Registro de la Propiedad, por nota marginal, su entrada en el campo de la demanialidad. Si estaban afectos a otro servicio público, la mutación demanial, después de la L. B. del P. E. de 24-XII-1962 y su texto articulado de 15-IV-1964, exige dos momentos: desafectación del anterior servicio público, y afectación a RENFE. Cronológicamente, ambos momentos pueden coincidir. Jurídicamente, entre las dos afectaciones ha de haber, necesariamente, un momento en que el bien en cuestión sea patrimonial: la afectación sólo puede predicarse de un bien patrimonial. Pues bien: en tal momento el órgano gestor del Patrimonio del Estado, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio, cuidará de la inscripción de estos bienes a favor del Estado. Con ulterioridad —como acto jurídico que tiene su base en éste—, aunque sea simultáneamente en el tiempo, se hará constar por nota marginal la nueva afectación de bienes

(18) La base legal, según GARRIDO FALLA (ob. citada), sería, en este caso, el artículo 7.º de la Ley General de Ferrocarriles, de fecha 23-XI-1877, que considera «dominio público sólo a los bienes inmediatamente afectados al funcionamiento de dicho servicio público».

al servicio que gestiona RENFE (art. 6.º, párrafo 2, del Reglamento Hipotecario).

En todo caso, los bienes demaniales por naturaleza en ningún supuesto serán inscribibles.

Por lo que hace a los bienes que RENFE adquiera para integrarlos en la Red (no aquellos del art. 3.º, párrafo 2, del E., que hemos calificado de patrimoniales), aunque es materia opinable, nosotros creemos que, como en el caso anterior, pueden diferenciarse dos actos: la adquisición por RENFE para el Patrimonio del Estado, y su afectación al servicio ferroviario (aunque RENFE, como gestor, adquiere para el servicio ferroviario, previamente estos bienes pasan a ser propiedad del Estado).

Razones de control y de buena gestión de los bienes del Estado aconsejan, además, esta inscripción a nombre del Estado a través del Ministerio de Hacienda, Dirección General del Patrimonio del Estado, a quien RENFE notificará la adquisición y facilitará los títulos inscribibles.

En último extremo, otro tanto cabe decir de los adquiridos en virtud de expropiación forzosa. Pueden considerarse por separado dos momentos jurídicos: un cambio de dominio operado a favor de RENFE de una manera inmediata, para que lo posea, y mediatamente a favor del Estado, y la afectación del bien en cuestión a un servicio público, con la consiguiente entrada en el dominio público.

Dos apostillas, no obstante pueden hacerse a lo dicho hasta aquí:

— El art. 9.º del primitivo D. regulador de la Delegación del Gobierno en RENFE, de 7-II-1963, atribuía a la competencia de la Delegación del Gobierno en RENFE:

Primero. Formar el inventario de los bienes «del Patrimonio estatal constitutivo» de RENFE, y poner a disposición de la Dirección General del Patrimonio del Estado, «cualesquiera bienes poseídos por RENFE (obsérvese que no dice propiedad de RENFE, sino sólo poseídos por ella) que no sean necesarios para la explotación y no deban formar parte del Patrimonio ni figurar en su inventario». Según el párrafo transcrito, se formará un inventario especial (como parcela del general de bienes del Estado), de los de esta propiedad poseídos por RENFE. La concordancia del Registro con el Inventario exige que en aquél se inscriban a nombre de la misma persona que en éste: el Estado.

Segundo. La expresión «para los efectos patrimoniales» debe entenderse: en cuanto a alienabilidad y posibilidad de gravamen de las viviendas proyectadas. Es materia que trataremos por extenso en un lugar oportuno.

Aunque el D. de 7-II-1963 ha sido derogado por el de 17-XII-1964, los preceptos de aquél daban luz en la materia que estamos tratando.

— A pesar de que lo ortodoxo sería que todos los bienes inscribibles del Patrimonio RENFE se inscribieran a nombre del Estado, habitualmente se inscribirán a nombre de RENFE. Ciertamente, RENFE tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir bienes, y, de hecho, en

los documentos en que se constatan los actos traslativos suele aparecer como adquirente. Este espejismo no puede ir contra la realidad de los hechos: la publicidad del registro cede ante la publicidad de la Ley, y RENFE, según la interpretación que vamos dando de su legislación, no es pleno propietario de su patrimonio.

De hecho resulta más cómodo al registrador inscribir los bienes a nombre de quien aparece como titular en los documentos presentados, que el averiguar, a través de una profunda calificación, la titularidad del Estado.

Sería, por todo ello, conveniente que por una circular de la Dirección General de los Registros, a instancia conjunta de la Dirección General del Patrimonio y del Consejo de Administración de RENFE, se dictasen las siguientes normas para unificar la actuación de los registradores:

En todos los documentos en los que se contengan actos o contratos en que RENFE aparezca como adquirente de bienes o derechos de los que se le declare, o se declare él mismo, titular, y que se presenten en el Registro de la Propiedad para su inscripción, se observarán las siguientes reglas:

— Se inscribirán: si los bienes y derechos a que se refieran los actos o contratos inscribibles documentados son patrimoniales.

— Se inscribirán análogamente: aun cuando sean demaniales, si el documento tiene por objeto reflejar un cambio de afectación que haga pasar los bienes, desde otro servicio público, al servicio público ferroviario que gestiona RENFE, o a la adquisición *ex novo* por RENFE para afectarlos al servicio de transportes ferroviarios. En ambos casos se hará constar inmediatamente, por nota marginal, la afectación y subsiguiente entrada del bien en el dominio público.

— La inscripción se realizará, en todo caso, a nombre del Estado.

— En los bienes patrimoniales que, según lo antedicho, se inscriban a favor del Estado (sobre todo, montes, o el que hemos denominado «Patrimonio social»), se hará constar que sobre los mismos RENFE posee el derecho (verdadero derecho real, cuya naturaleza no vamos a intentar desentrañar, porque, a nuestro juicio, es atípico) que le atribuye, y cuyos contornos fija, la legislación de RENFE, en especial su Estatuto, aprobado por D. de 23-VII-1964.

2. *Legitimación procesal activa y pasiva.*

— En *acciones reales*.

Los bienes dominicales y derechos reales integrados en el Patrimonio RENFE pertenecen al Estado. Lógicamente es el Estado, pues, quien está legitimado activa y pasivamente para el ejercicio de acciones reales petitorias relacionadas con este dominio.

Si se trata del ejercicio de acciones reales petitorias sobre el Patrimonio RENFE, al pertenecer éste a la propiedad del Estado, es decir, siendo el Estado el legitimado pasivamente en tales acciones, es precep-

tivo dar cumplimiento a lo prevenido en el art. 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo (19). Entendemos que esta reclamación previa en vía administrativa deberá dirigirse al Ministro de Hacienda, órgano estatal competente en materia del Patrimonio del Estado.

De la misma forma, el Estado tiene legitimación activa para toda clase de acciones reales —salvo las posesorias, según luego veremos— referentes al Patrimonio RENFE.

Con arreglo al sistema general, la representación y defensa del Estado en juicio en ambos casos corresponderá al Cuerpo de Abogados del Estado (20).

Por el contrario, para las acciones reales posesorias relativas al Patrimonio RENFE, está legitimada activa y pasivamente la persona jurídica RENFE, la cual «ejercerá la facultad de recuperación posesoria que proceda» sobre cada uno de los bienes integrantes de este patrimonio especial. Estas facultades de recuperación posesorias, según se verá en su lugar, se actúan de diversa forma y en distintas vías, según que se refieran a bienes de dominio público o a bienes patrimoniales, de entre los integrantes del Patrimonio RENFE.

La representación y defensa de RENFE en tales acciones posesorias corresponderá a sus propios órganos; representación por el Consejo de Administración (art. 8.º, a), E.), que decidirá sobre el ejercicio de tales acciones, y actuará, en especial, a través del Director General de la Red (art. 19, c), y defensa por sus propios servicios jurídicos, sin perjuicio de valerse de las fuerzas de orden público, cuando proceda, para la recuperación en vía administrativa.

No teniendo RENFE el carácter de Administración pública —artículo 4.º, E.—, no será preciso en estas acciones agotar contra ella la vía gubernativa.

Se nos plantea en esta coyuntura una cuestión sumamente interesante:

¿Puede el Estado ejercitar acciones reales contra la persona jurídica RENFE, en relación a los bienes del Patrimonio RENFE, y viceversa?

La respuesta parece clara si se toma el punto de partida que acabamos de asentar en párrafos anteriores. El propietario del Patrimonio

(19) El art. 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17-VII-1958 dispone: «La reclamación en vía administrativa será requisito previo al ejercicio de toda clase de acciones fundadas en el derecho privado o laboral contra el Estado y organismos autónomos. Dicha reclamación se tramitará y resolverá por las normas contenidas en este capítulo, y en su defecto, por las generales de esta Ley».

(20) El R. D. de 16-III-1886 atribuye al Cuerpo de Abogados del Estado «la representación y defensa del Estado en juicio»; en el mismo sentido, el Reglamento Orgánico de tal Cuerpo de 27-VII-1943.

Determinada la competencia objetiva, territorial y funcional de los órganos judiciales que han de conocer de la cuestión suscitada, según la acción que se ejercite y la cuantía del interés, por las normas de la L. E. C. (arts. 483 y ss. y 60 y ss. de esta Ley), la determinación del Abogado del Estado competente se ajustará a lo previsto en el citado Reglamento orgánico.

RENFE es el Estado; su poseedor, la persona jurídica de aquel nombre. Luego:

a) *Acciones dominicales del Estado contra RENFE.*—No son admisibles, por falta de legitimación pasiva en RENFE. El Estado, al ejercitar las acciones, sería en ellas demandante y demandado.

b) *Acciones dominicales de RENFE contra el Estado.*—Son inadmisibles, análogamente, por falta de legitimación activa en RENFE, que no es titular de tales bienes.

c) *Acciones posesorias (incluso interdictos) (21) de RENFE contra el Estado, por los actos posesorios que ejerciten los órganos de éste.*—Son procedentes tales acciones. RENFE ejercitaría sobre los bienes a cuya posesión se ha atentado las facultades de recuperación posesoria que procedan, según la naturaleza de tales bienes (art. 28 E.). Procedería, por tanto, a la recuperación en vía administrativa si se trata de bienes afectos a la explotación que, por lo mismo, constituye dominio público; u operaría dicha recuperación en vía administrativa o civil, según el tiempo de la posesión ajena, a tenor del art. 8.º de la Ley del Patrimonio del Estado, si se trata de bienes patrimoniales. Si procede la vía administrativa, RENFE acudiría con su pretensión al Gobernador civil de la provincia donde radiquen los bienes. Si éste no accede a su requerimiento, RENFE lo pondrá en conocimiento del Gobierno (artículo 30, i), E.). Al no tratarse propiamente de una cuestión de competencias, el Gobierno no habrá de someterse en esta actuación a la Ley de 17-VII-1948.

d) *Acciones posesorias del Estado contra RENFE.*

a') *Con referencia a los bienes que forman parte del Patrimonio RENFE.*—No proceden tales acciones, puesto que la posesión de estos bienes corresponde a la persona jurídica RENFE. Lo único que podría hacerse es desafectarlos legalmente de esta posesión.

b') *Con referencia a bienes que no forman parte del Patrimonio RENFE.*—Son perfectamente practicables tales acciones en distinta vía, según la naturaleza de los bienes. Si se trata de dominio público (no afectos a RENFE): recuperación en vía administrativa. Si de bienes patrimoniales: doble posibilidad del art. 8.º de la Ley del Patrimonio del Estado.

Con independencia de ello: si en la desafectación de bienes del Patrimonio RENFE que prevé el art. 27 del Estatuto no se han obser-

(21) Piénsese en el caso de que cualquier órgano de la Administración Central del Estado realice actos posesorios en bienes del Patrimonio de RENFE, actuando por la vía de hecho, sin que proceda la desafectación prevista en el art. 27 del Estatuto, que incorporaría tales bienes al Patrimonio del Estado. Esta actividad o, mejor dicho la oposición a la misma por parte de RENFE, como recayente sobre cuestiones de orden civil, no sería de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 2.º de la Ley reguladora de esta jurisdicción, de fecha 27-XII-1956).

vado los trámites previstos en tal artículo, el acuerdo de desafectación sería, además, impugnabile en vía contencioso-administrativa (artículo 79 E.).

— *En acciones personales.*

RENFE tiene plena personalidad jurídica, independiente de la del Estado, y capacidad para el desarrollo de sus fines (22). Queda, de consiguiente, incluida en el art. 35, 1, del C. c., y en el art. 37 del mismo texto legal. De su tenencia de personalidad es secuela su capacidad para realizar toda clase de actos de gestión y disposición (art. 3.º E.), y, en especial, para contratar (art. 38 C. c., según el cual «las personas jurídicas... pueden contraer obligaciones»); y, *a sensu contrario*, por el artículo 1.263 C. c.).

Es patente —en mérito de lo dicho— que para el ejercicio de acciones personales, tanto civiles como laborales, estará legitimada, activa y pasivamente. RENFE, como persona jurídica, a través de sus órganos de representación y defensa.

Será jurisdicción competente para conocer de estas cuestiones la ordinaria (art. 68 E. y 51 L. E. C.), con las excepciones que tal artículo 68 reconoce. La sujeción de RENFE a la jurisdicción ordinaria no es sino una consecuencia de su sumisión al derecho privado, que dispone el artículo 4.º de su Estatuto.

Al no estar sujeta RENFE a la L. P. A., no será preciso el trámite de reclamación gubernativa previa que prevé el art. 138 de esta Ley, sin perjuicio de lo que, respecto a reclamaciones laborales, prevén los artículos 123 a 127 de la Ley adjetiva laboral.

La especialidad interesantísima de estas acciones estriba en la forma de ejecución de las sentencias que recaigan en los procesos que originen.

En efecto, el art. 1.911 del C. c., de plena aplicación a RENFE, dispone que «del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros». La responsabilidad contractual o extractual, o la civil derivada de delito, de RENFE se presentará con relativa frecuencia. Ahora bien, dejamos dicho que el Patrimonio RENFE es propiedad del Estado. De la conjugación de estas dos premisas resulta: que las sentencias declaratorias de la responsabilidad civil, bien derivada de contrato (art. 1.101 C. c.), o bien procedente de culpa extracontractual (art. 1.902 C. c.), las dictará la jurisdicción ordinaria, y por los procedimientos civiles o laborales que sean adecuados a la clase de acción que se ejercite. Pero en la ejecución de estas sentencias habrá de observarse lo dispuesto en el art. 15 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública (23).

(22) Art. 2.º del Estatuto.

(23) Dice el artículo citado: «No podrá despacharse mandamiento de ejecución, ni dictarse providencia de embargo sobre bienes y caudales públicos...».

RENFE no está sujeta ni beneficiada por la citada Ley de Administración y Contabilidad. El patrimonio que se le confía queda, no obstante, afecto a la responsabilidad derivada de sus actos de gestión. No de otra forma pueden entenderse los preceptos del

La ejecución de las sentencias condenatorias que declaren la responsabilidad patrimonial de RENFE corresponderá a la Administración. Si la jurisdicción ordinaria pretende su ejecución, se planteará la oportuna «cuestión de competencia» en cuanto a la ejecución, que regula el artículo 13 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17-VII-1948 (24).

El órgano administrativo competente, a nuestro juicio, para disponer la ejecución será el Consejo de Administración de RENFE, a quien corresponde la aprobación de los presupuestos de esta entidad (25). Está dentro de la normal gestión del patrimonio confiado a RENFE que se produzcan estos supuestos de responsabilidad patrimonial de RENFE. En caso de insuficiencia presupuestaria, y de urgencia reconocida del abono de estos débitos, habría la posibilidad, a nuestro juicio, de que RENFE notificase el hecho al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, para que se gestionase el oportuno crédito extraordinario o suplemento de crédito (art. 75 del E.). Ello ocurrirá, en especial, cuando, por el volumen de la responsabilidad, no puedan incluirse dentro de los gastos de explotación sin alterar el equilibrio financiero de RENFE. En todo caso, RENFE debe de una u otra forma activar la ejecución de estas sentencias condenatorias en los plazos y formas que disponen los arts. 66 y 67 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Abogados del Estado de 27-VII-1943.

La inactividad del Consejo de Administración en este punto podría dar lugar a la responsabilidad prevista en el art. 6.º del E., declarada tal responsabilidad por el Gobierno a instancia de parte interesada, sin perjuicio de la responsabilidad criminal que proceda.

3. *Adquisición de bienes por RENFE.*

Acabamos de ver, en la segunda parte del inciso anterior («Legitimación activa y pasiva...: en acciones personales»), que RENFE tiene plena personalidad jurídica y, por consiguiente, según el art. 38 del Código civil, capacidad para adquirir y poseer bienes de todas clases (en el mismo sentido: art. 26 E.).

Estatuto que reconocen a FENRE plena capacidad de gestión y disposición de este patrimonio. Pero siendo los bienes, que en definitiva responden, de propiedad del Estado, a éste sí que beneficia el citado art. 15 de la Ley de Administración y Contabilidad.

(24) Estas cuestiones de competencia son relativamente frecuentes: sobre todo las originadas con ocasión de la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración, dictadas en procedimientos laborales incoados por quienes tienen un contrato laboral (no de funcionario) con el Estado. En los «Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado» del año 1961 se recogen varios dictámenes sobre la cuestión que aquí exponemos.

(25) Art. 8.º, letra D), del Estatuto. Declara de la competencia de su Consejo de Administración «aprobar los planes y presupuestos, en sus aspectos técnicos y económicos, para la explotación de la Red con arreglo a los criterios que informen los planes económicos y financieros generales». Lo correcto será incluir en los presupuestos de RENFE una partida, calculada estadísticamente, para cubrir las responsabilidades patrimoniales derivadas de su gestión; o bien, abonar éstas con cargo a la partida de «Imprevistos».

El art. 609 del C. c. enumera los diferentes modos de adquirir el dominio. La propiedad se adquiere por ocupación, en virtud de Ley, por donación, por sucesión testada e intestada, y a través de ciertos contratos mediante la tradición.

Nos ocuparemos por separado de cada uno de tales modos de adquirir en lo que a RENFE se refiere.

A) *La ocupación.*

DE DIEGO la definió como la «aprehensión *material* de una cosa que no tiene dueño (*nullius*), con ánimo de adquirir su propiedad» (26).

En el estudio que de la ocupación hace LATOUR (27), divide sus requisitos esenciales en de dos órdenes: personales, es decir el *animus rem sibi habendi* (28), o voluntad de hacerla propia por quien tenga capacidad de discernimiento; y reales, quiere decirse que tal ánimo se ejerza sobre cosas apropiables por naturaleza y que carezcan de dueño.

Prescindamos, en general, de los requisitos objetivos que son comunes en el caso de que sea RENFE el ocupante u otra persona pública o privada. Todos aquellos bienes que puede apropiarse un particular, puede apropiarlos RENFE. Haremos únicamente una salvedad. El artículo 21 de la Ley del Patrimonio del Estado, aprobada por D. de 15-IV-1964, en virtud de la autorización concedida por la L. de B. de 24-XII-1962, dice: «Pertenecen al Estado como bienes patrimoniales los inmuebles que estuviesen vacantes y sin dueño conocido». Ahora bien, RENFE puede posesionarse materialmente de un inmueble vacante, con ánimo dominical (así, un terreno por el que se tiende nueva vía; un inmueble ocupado para depósito del utillaje de RENFE...). RENFE es persona jurídico-pública, y del patrimonio que tiene confiado es verdadero titular, según vimos, el Estado. ¿Puede entenderse que el Estado adquiere tales bienes para su patrimonio a través de RENFE directamente; y que, de consiguiente, no ha de someterse para la obtención de su posesión a los trámites que preceptúa el párrafo 2 del artículo citado, que dice:

«Los bienes a que se refiere el párrafo anterior se entenderán adquiridos, desde luego, por el Estado, y tomará posesión de los mismos en vía administrativa, salvo que se oponga un tercero con posesión superior a un año, pues en tal caso el Estado tendrá que entablar la acción que corresponde ante la jurisdicción ordinaria?»

Conviene dejar bien sentadas las siguientes bases. RENFE tiene per-

(26) *Instituciones de Derecho civil español.*

(27) Juan LATOUR *La ocupación (Crisis actual de un modo de adquirir el dominio)*. «Revista de Derecho Privado», marzo 1957.

(28) Orillemos, porque se trata de una polémica doctrinal que no hace a nuestros propósitos, si el ánimo ocupatorio debe ser de apropiación —tesis de LATOUR, entre otros— o de mera posesión, como defiende BORRACHERO («Revista de Derecho Privado», noviembre 1957), el cual dice: «La ocupación es medio de adquirir la posesión, no modo de adquirir la propiedad; lo que ocurre es que la posesión adquirida sin contradictor aparente o real se convierte automáticamente en una adquisición de dominio».

sonalidad jurídica *distinta* de la del Estado. En los modos de adquisición del dominio se rige por *derecho civil*, y adquiere, según él, los bienes para el Patrimonio RENFE, cuya gestión y *posesión* le pertenece, con todos los medios hábiles establecidos por las Leyes para la defensa de la misma. Este Patrimonio tiene un *régimen jurídico especial*, el especificado en el Estatuto de 23-VII-1964, régimen distinto del propio del Patrimonio General del Estado.

Sobre estas premisas:

— *Bienes inmuebles materialmente aprehendidos por RENFE, con ánimo dominical (manifestado, en general, porque haya realizado sobre ellos actos propios del dominio), pero sin que haya transcurrido un año de esta detentación.*—Tales bienes pertenecen al Estado, por aplicación inmediata de la L. P. E. El Estado, de otra parte, podrá tomar posesión de ellos en vía administrativa. RENFE no podrá oponerle interdictos (artículo 8.º, párrafo 2, L. P. E.). Cosa distinta es que, una vez inscritos tales bienes en el Registro de la Propiedad a nombre del Estado —lo que nos parece esencial para el buen orden jurídico del patrimonio estatal—, como constancia de su dominio, se afecten a RENFE en la forma prevista en el art. 26 de su Estatuto, en conexión con la L. P. E.; e incluso se respete durante la tramitación de la afectación la situación posesoria de hecho de RENFE, como una situación de precario (29).

— *Bienes inmuebles respecto de los que la posesión de RENFE se haya prolongado por el tiempo exigido para la usucapión* (arts. 1.957, 1.958 y 1.959 C. c.).—Estos bienes los ha adquirido RENFE, puesto que los bienes del Patrimonio del Estado pueden prescribirse con arreglo a derecho común. Es decir: la propiedad de los mismos pertenece al Estado (pero no por el art. 21 de la L. P. E., sino porque el Estado es propietario del Patrimonio RENFE), y la posesión a RENFE. El Estado no puede ejercitar sobre ellos con éxito una acción declarativa de dominio, ni reivindicarlos, por falta de legitimación pasiva en RENFE. Tampoco puede recuperar su posesión por vía administrativa al haber pasado más de un año de posesión ajena. ¿Cabría la posibilidad de ejercitar la acción civil posesoria que proceda? (El trámite parece innecesario, toda vez que puede desafectarse el bien de RENFE —art. 27 E.—. La desafectación, no obstante, exige una intervención activa del Consejo de Administración de RENFE, a quien pertenece la facultad de «declarar sobrante» el inmueble.)

El que el Estado sea propietario de estos bienes que ocupó RENFE, no por el art. 21 L. P. E., sino porque lo es del Patrimonio RENFE, puede tener pocas repercusiones prácticas, pero tiene trascendencia jurídica.

Si RENFE ha ocupado un inmueble vacante, pero no ha prescrito a su favor, el Estado puede jurídicamente ejercer contra él una acción posesoria: habitualmente, la acción del art. 2.056 L. E. C. No el interdicto de recobrar la posesión, puesto que ha transcurrido el año dentro

(29) El hecho de que RENFE los haya ocupado puede ser un indicio de que son útiles a la explotación.

del que cabía esta acción sumarial —art. 1.653 L. E. C., en relación con el 1.968 C. c.— Respecto de la acción del art. 41 L. H., puede plantearse la duda: la doctrina procesal más que posesoria la estima acción petitoria, y tropezaríamos con el defecto apuntado de falta de legitimación pasiva en RENFE.

Pero si se trata de bienes ocupados y usucapidos por RENFE, ya no cabría la vía administrativa de recuperación de posesión, ni tampoco la vía civil, porque el Estatuto que contiene el especial régimen jurídico de los bienes de este Patrimonio no faculta al Estado para ejercitar acciones posesorias contra RENFE respecto de tales bienes (ya que, para recuperar la posesión de estos bienes, el Estado no actúa desde el prisma de su derecho privado, sino del interés público, apreciado en la forma del art. 27 del E.), y sólo cabría la posibilidad de la desafectación administrativa.

— *Supuesto intermedio: Bienes inmuebles ocupables poseídos por RENFE por tiempo superior a un año, pero que no agote el periodo de usucapición.*—Pertenece al Estado por Ley, entendiéndose que los ha adquirido desde la vacancia. Al transcurrir un año de posesión ajena, por RENFE, como prevé el art. 21 de la L. P. E., el Estado no puede recuperar la posesión en vía administrativa, sino que será preciso que acuda a la vía civil.

También es aconsejable, en evitación de roces, que RENFE ceda, también voluntariamente, el bien al Estado, renunciando a su posesión, cuando el mismo no sea preciso para el servicio ferroviario.

En cuanto al elemento objetivo, de pocas cosas más es interesante tratar. Los objetos ocupados por RENFE serán, habitualmente, o bien cosas muebles abandonadas (O. del M. O. P. de 7-XII-1961, sobre venta de las expediciones por ferrocarril no retiradas por el consignatario; disposición que hay que conectar con el art. 615 del C. c.), o bien ocupación de tesoros (que queden al descubierto, por ejemplo, por consecuencia de trabajos de exploración, de cimentación de puentes o de horadación de túneles), o bien la ocupación de inmuebles (casos vistos *supra*), e incluso, por fin, el supuesto raro e infrecuente de la ocupación de animales, objetos de caza y pesca (cuando, por consecuencia de trabajo de su competencia, verbigracia, se dessequen ríos con riqueza piscícola).

Entrando en los requisitos personales de la ocupación por RENFE, ¿quién ocupa, qué órgano forma la voluntad de apropiación de la persona jurídica RENFE?

— Habitualmente, el Consejo de Administración, al que corresponde la representación legal de la Red en todos los aspectos. Ciertamente, el Consejo de Administración puede acordar, por ejemplo, que la vía se tienda, o se desvíe, o incidentalmente ocupe una porción de terreno vacante. Los trabajos materiales en que se actúe esta voluntad serán de mera ejecución, o desarrollo de un «*animus* de ocupación» ya formado, implícita o explícitamente.

— Todos y cada uno de los agentes de RENFE, aun prescindiendo de aquel acuerdo previo del órgano representativo de esta entidad, con una sola condición: que la aprehensión se realice «con ocasión», y no necesariamente por consecuencia, de su actividad como tal agente de la Red (30).

Evidentemente, todos estos bienes ocupados por RENFE, como todo lo englobado en su patrimonio, son propiedad del Estado, y sólo corresponderá a RENFE su posesión orientada a la administración, gestión y explotación del servicio público ferroviario.

B) *La adquisición por Ley.*

El patrimonio inicial de RENFE se instituyó, y se le confió, por Ley al tiempo de su creación. En concreto, por el art. 1.º del Decreto de 11-VII-1941.

En desarrollo y matización de tal precepto, el art. 24, a), del actual Estatuto dispone que constituyen tal patrimonio «los bienes a que se refiere el art. 1.º del presente Estatuto» (31). No puede decirse que el D.-L. de 19-VII-1962, reformado por el de 23-VII-1964, y el D. de esta misma fecha, sobre el régimen jurídico de RENFE, creen una nueva persona jurídica. Simplemente se reconoce a RENFE la personalidad que ya tenía, sometiéndola a una nueva ordenación. Resulta patente, que estas normas no atribuyen a RENFE un nuevo patrimonio, sino que le reconocen el que ya gestionaba (32).

Lo que sí es cierto es que estas Leyes —y las anteriores relativas a RENFE— le reconocen una forma de adquirir —ya que no de dominio, del especial derecho sobre la Red que posee—, no recogida en el artículo 609 del C. c.; la adscripción de bienes a través del Ministerio de Hacienda.

Por fin, en cuanto que las concesiones del art. 41, párrafo 3, E., no son libres, sino regulados por Ley, podía verse en la Ley la causa mediata de estos derechos concesionales de RENFE, que forman parte de su patrimonio (art. 24, c), E.).

C) *Sucesión.*

RENFE tiene personalidad jurídica plena. Luego tiene capacidad sucesoria, al no estar incurso en ninguna de las causas de incapacidad

(30) Si un Revisor o una Mujer de limpieza hallan un objeto abandonado en un vagón de ferrocarril, lo ocuparán para la Red. En efecto, su estancia en tal lugar sólo estaba justificada por el carácter de agentes de la Red, y es en ese carácter en el que hacen la aprehensión del bien.

(31) «La Red ferroviaria rescatada por Ley de 24-I-1941 y los elementos posteriormente incorporados a la misma para la gestión de servicio de transporte ferroviario».

(32) Puede pensarse, a primera vista, que «los bienes posteriormente incorporados a la Red», de que habla este art. 1.º, es ahora, con el D.-L. de 19-VII-1932, cuando se integran en el Patrimonio RENFE. Pero el D. de 17-I-1947 ya había previsto que serían parte de tal patrimonio los elementos que se fuesen incorporando al servicio ferroviario y en el mismo momento en que se realizase tal incorporación.

contenidas en el art. 745 C. c. En especial, el art. 26 del E. reconócele capacidad jurídica para adquirir bienes, sin limitar la misma por razón de los modos en que se haga efectiva esta capacidad adquisitiva.

La duda surgiría en cuanto a si, integrándose los bienes que por tal modo adquiriera RENFE en el patrimonio especial cuyo régimen jurídico fija el Estatuto, y perteneciendo en definitiva tales bienes al Estado, sería precisa la aceptación gubernativa que estatuye el art. 24 de la L. P. E.; lo dispuesto en la segunda parte del primer párrafo del mismo artículo, en cuanto a la aceptación de herencia por el Estado, que se presume hecha siempre a beneficio de inventario, y lo fijado en el R. D. de 23-VI-1928 y en el art. 68 del D. de 27-VII-1943 sobre intervención de los Abogados del Estado en estas adquisiciones.

El Estado ha concedido formalmente a RENFE plena capacidad de adquirir, sin diferenciar entre títulos adquisitivos, ni imponerle requisitos de observancia obligatoria; y ello en un precepto con rango de Ley. Luego no será preciso, a nuestro juicio, aquel trámite de aceptación de la sucesión por Decreto aprobado en Consejo de Ministros. Esto en cuanto a la positividad vigente. Teleológicamente, las razones que hacen que el Estado se reserve la facultad de enajenar los bienes de este Patrimonio especial, no existen cuando del ingreso de nuevos bienes en el mismo se trate.

Teniendo RENFE plena capacidad para adquirir por herencia, como persona jurídica dotada de su propia organización y régimen jurídico, no será precisa tampoco la observancia de los trámites previstos en el citado Decreto de 1928.

RENFE tiene, en fin, capacidad para adquirir, administrar y en cierto modo y respecto de algunos bienes, enajenar los integrantes del especial Patrimonio RENFE; pero lo que no puede es alterar el régimen legal de los bienes del Estado, que es, en definitiva, el propietario de los mismos. No podrá, pues, sujetarlos, haciéndolos de peor condición que los demás bienes estatales, a una responsabilidad superior a la que la Ley dispone; en suma, sólo podrá aceptarlos a beneficio de inventario (art. 24, párrafo 1, de la L. P. E.).

Como en todos los casos anteriores, estos bienes hereditarios los adquiere RENFE para el Patrimonio del Estado, aunque disfrute de su gestión y administración.

D) *Donación.*

Damos por reproducido lo dicho en el inciso anterior, a propósito de las sucesiones, en cuanto a la aceptación de las donaciones.

E) *Contratos y tradición.*

Es evidente la capacidad de RENFE, puesto que, poseedor de plena capacidad jurídica, puede contratar y obligarse, y perfeccionar la traslación dominical mediante la tradición de la cosa a su favor.

Es obvio decir que, como en todos los casos anteriores —con las precisiones que hemos hecho en cuanto a los derechos administrativos—,

adquiere para el Patrimonio RENFE, cuya titularidad dominical pertenece al Estado.

Si el contrato es el encuentro de dos declaraciones de voluntad que, partiendo de dos sujetos diferentes, se dirigen al mismo fin y se unen (33), la formación de la voluntad contractual de RENFE para adquirir o vender (puesto que para el contrato de transporte tienen facultad los órganos normales de gestión de RENFE), corresponderá a su órgano representativo hacia el exterior, es decir, al Consejo de Administración. Formada la voluntad contractual en el Consejo de Administración, la representación del Consejo para la definitiva perfección del contrato corresponde a su Presidente (art. 10, *a*), a quien corresponde «la representación de la persona jurídica RENFE y de su Consejo de Administración». Por su parte, el Consejo de Administración puede delegar ciertas facultades contractuales en el Director General de la Red (art. 19, *g*), y, en derrama, subdelegarlas éste, salvo prohibición expresa. en otras personas, habitualmente en las Jefaturas de Zona, para facilitar la agilidad comercial de RENFE.

F) Expropiación forzosa.

Desde la L. de 3-VI-1855, en su art. 3.º, a la de 23-XI-1877, en su artículo 7.º, se reconoce a las vías de ferrocarriles de servicio general el carácter de utilidad pública, «a efectos, dice esta última Ley, de la expropiación forzosa». Como gestor de líneas, todas ellas de servicio general, la misma facultad expropiatoria cumple a RENFE. «Se respetarán, dice el art. 41, párrafo 3, del E., los derechos particulares que pudieran resultar afectados, sin perjuicio de que la Red pueda ejercitar en su caso el beneficio de expropiación forzosa, al amparo del art. 26 de este Estatuto». La L. de E. F. de 16-XII-1954 contrapone claramente dos figuras: titulares de la facultad expropiatoria sólo lo son las entidades territoriales, Estado, Provincia y Municipio (y no hay que entender incluidas las entidades locales menores, ni las mancomunidades voluntarias y agrupaciones municipales forzosas que reconoce el art. 10 de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24-VI-1955). Y, de otra parte, los beneficiarios de la expropiación, o personas que adquieren el bien o derecho expropiado, RENFE, entidad institucional, no posee la potestad expropiatoria; es sólo beneficiario de ella, «ejerciéndose por el M. de O. P., y por medio de los órganos correspondientes de éste, las facultades de expropiación forzosa que sean precisas para las obras e instalaciones de RENFE» (art. 31, *d*), del E.).

Puede extrañar que si los bienes que adquiere RENFE, como beneficiario de la expropiación forzosa, son en definitiva de propiedad del Estado, no se efectúe la expropiación a través del órgano gestor del Patrimonio del Estado, es decir, del M. de Hacienda. Más bien, es lo normal. El art. 54, *a*), de la L. P. E. exceptúa la intervención del M. de

(33) Concepto de RUGGIERO. Art. 8º, *a*), del Estatuto. El Director General de la Red sólo tiene facultades de gestión interna, no de representación externa, salvo delegación del Consejo de Administración.

Hacienda «cuando la adquisición se lleve a cabo al amparo de la Ley de E. F.». Y añade: «Una vez concluido el expediente..., el organismo que la haya realizado dará cuenta al M. de Hacienda de la adquisición efectuada». A efectos, entendemos, de aquella buena práctica administrativa de tomar constancia de ella, e inscribir en su caso, todos los bienes a nombre del Estado en el Registro de la Propiedad.

4. Hipoteca de los bienes del Patrimonio RENFE.

La conclusión a que más arriba hemos llegado sobre la propiedad del Patrimonio RENFE da la clave para la solución de la cuestión. «Son requisitos esenciales de los contratos de prenda e hipoteca —dice el art. 1.857 del C. c.—...: 2.º ... que las cosas pignoradas o hipotecadas pertenezcan en propiedad al que las empeña o hipoteca». Al no tener RENFE la propiedad de los bienes inmuebles integrados en su patrimonio, lógicamente no tiene capacidad para hipotecarlos. El que RENFE, «para el cumplimiento de su función, pueda realizar toda clase de actos de gestión y *disposición*», no es argumento en contra. No puede entenderse aquel art. 3.º en este asunto en el sentido de que RENFE tenga un «poder expreso para hipotecar» (art. 1.713, párrafo 2, del Código civil), otorgado por Ley. Ciertamente: para enajenar los bienes inmuebles de su patrimonio no tiene libertad de disposición RENFE. Se impone, para ello, la observancia de los trámites del art. 27, párrafo 2, E. Quiere decirse que falta el requisito esencial del art. 1.858 del Código civil: «es también de esencia de este contrato que vencida la obligación principal, pueda ser enajenada la cosa en que consiste la prenda o hipoteca para pagar al acreedor» (34).

Únicamente podría RENFE hipotecar aquellos bienes que, una vez desafectados, conforme el art. 27 de su E., el Gobierno, en la forma prevista en la L. P. E., autorizase a RENFE para gravarlos, aplicando el producto del préstamo hipotecario al fin previsto en el art. 27, párrafos 2 y 5, E.

Hay un indicio cierto de la imposibilidad de RENFE para hipotecar bienes de su patrimonio. RENFE puede realizar emisiones y empréstitos con la aprobación del Gobierno (art. 30. e). Tales emisiones y empréstitos no pueden estar garantizados con hipoteca, sino que «contarán con la garantía del Estado» (art. 76 E.).

III. CARÁCTER DEMANIAL O PATRIMONIAL DEL PATRIMONIO RENFE.—SU RÉGIMEN JURÍDICO.

El segundo gran grupo de cuestiones que nos preocupa es el siguiente: El Patrimonio RENFE, ¿es de dominio público o de propie-

(34) Todo lo que aquí hemos escrito se refiere a aquellos bienes que hemos calificado de patrimoniales. Respecto de los que formen parte del dominio público, bien por naturaleza o bien por afectación, es evidente que no cabe la hipoteca: son inalienables por naturaleza, al menos mientras no sean expresamente desafectados.

dad privada? Y todavía: ¿Es una u otra cosa unitariamente, o más bien dentro de él hay bienes demaniales y otros patrimoniales?

Incidentalmente, en el epígrafe II, letra b), 1, hemos abordado este tema, al tratar de si los bienes del Patrimonio RENFE susceptibles de dominio tenían acceso al Registro de la Propiedad (35).

A) Interpretación del artículo 28 del Estatuto.

Afirmamos que este art. 28 contiene una disposición fundamental. Todos los bienes que forman el Patrimonio de RENFE (los bienes integrados en RENFE), dice la primera parte de este artículo, que hay que conectar con el art. 24, es decir, los que «constituyen el Patrimonio de RENFE») conservarán el carácter y condiciones que corresponden a los bienes del Estado. Es decir, tienen como estatuto jurídico mínimo el fijado por la L. P., que otorga a estos bienes una protección especial, derivada de la índole de su propietario. Sobre este estatuto mínimo, no obstante, si respecto de algunos de los bienes que componen este patrimonio existen Leyes especiales que le otorguen un trato de más favor, se regirán tales bienes por estas Leyes (36).

B) Grupos de bienes en el Patrimonio de RENFE.

Obediente a la tendencia que, según dijimos en la introducción de este estudio, era común hoy, en el Patrimonio de RENFE, en apariencia unitario, distinguimos, al menos, estos cuatro grupos de bienes con especialidades de régimen jurídico:

- Bienes de dominio público.
- Bienes patrimoniales constitutivos de su «Patrimonio social».
- Bienes patrimoniales «forestales».
- Bienes patrimoniales sin un régimen especial.

(35) Evidentemente, hay bienes de RENFE sobre cuya condición patrimonial no puede dudarse. Ejemplo: las 5.157 viviendas para el personal de RENFE ya construidas, y las 11.000 cuya construcción está programada en el Plan Decenal de Modernización. Análogamente, el Economato de RENFE.

(36) Creo necesario hacer una precisión. El art. 28 no dice que la L. P. E. tenga el carácter de «fuero mínimo» de los bienes del Patrimonio RENFE. A esta conclusión hay que llegar en base a otros argumentos.

Los bienes del Patrimonio RENFE son del Estado. Todos los bienes patrimoniales del Estado sin régimen especial se someten a la Ley de su Patrimonio. Esta Ley contiene el Estatuto no sólo de los bienes estatales sin normativa especial, sino de los sujetos a Leyes especiales en lo que éstas no los regulen.

En las mismas se da a los patrimonios especiales del Estado un trato de preferencia, por lo general, y no de desfavor. Salvo, pues, un precepto específico que destruya los beneficios que por razón de su titularidad corresponde a todo bien del Estado, la Ley del Patrimonio subsistirá como estatuto mínimo (*Favorabilia sunt amplianda, odiosa sunt restringenda*).

C) Régimen jurídico de cada uno de estos bienes.

— *Montes del Patrimonio de RENFE. Reglas generales.*—Si todos los bienes del Patrimonio RENFE, son del Estado, evidentemente lo son los montes. A tenor, pues, del art. 9.º del Reglamento de Montes de 22-II-1962, todos ellos son *montes públicos* (37).

Los montes públicos son «patrimoniales» (art. 11 del R. de M.). No tendrán, en consecuencia, más que dos posibles especialidades de régimen jurídico los montes públicos de RENFE. Primera: las que le correspondan por razón de su titular —nudo propietario—. Si estos montes son bienes patrimoniales del Estado, se regirán por la Ley de su Patrimonio —y no por el C. c., que será sólo supletorio—, en cuanto no se oponga a la específica legislación de RENFE. Por ejemplo: la enajenación de estos bienes precisará la previa desafectación del art. 27 E., y con ulterioridad se regirá por la L. P. E. El orden de fuentes aplicables a los montes, en suma, será: disposiciones patrimoniales del Estatuto, L. P. E. y C. c. Segunda especialidad: las singulares funciones de policía que en todos los montes, sean o no catalogados, competen a la Administración Forestal, con las notas características que luego veremos.

Los montes de RENFE pueden ser, además, catalogados si se dan las circunstancias del art. 25 del R. de M., y se declaran tales a través de los trámites de los arts. 26 a 30 del mismo. RENFE debe ser oído en el expediente que se incoará al efecto, y tiene legitimación para impugnarlo en vía contencioso-administrativa (art. 69 de su E. y 28 del R. de M.). En efecto, la declaración de utilidad pública no tanto afecta al régimen jurídico de la nuda propiedad del monte, como al de su disfrute o posesión, por lo que tal declaración de utilidad pública y su subsiguiente catalogación perjudica de modo directo los particulares intereses de RENFE. La prelación de fuentes, por fin, respecto de los

(37) Se han suscitado dudas sobre si el Patronato Forestal del Estado es verdaderamente de propiedad del Estado o pertenece, por el contrario, a la persona jurídica P. F. E., creada por Ley de 10-III-1941. La cuestión tiene repercusiones prácticas; por ejemplo, si la reclamación gubernativa, previa a la vía civil, debe interponerse ante el Estado o ante el P. F. E. La Dirección General de lo Contencioso se ha pronunciado por la propiedad estatal de tal Patrimonio, entre otras ocasiones, en un dictamen que recoge en sus «Anales», año 1961, tomo I, pág. 239. He aquí algunos párrafos de este dictamen: «Los montes que administra el P. F. E. son bienes «patrimoniales» del Estado, sus frutos y productos corresponden al Estado, figuran inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre del Estado y, por ende, es el Estado el único a quien una sentencia condenatoria repercute en su dominio». «Lo único que ha ocurrido es que si antes tales bienes los administraba una Dirección General (la de Montes), tal administración pasó a otra Dirección General (la del P. F. E.)».

La analogía de situación entre este Patrimonio Forestal y el Patrimonio RENFE es muy fuerte. Lo que en los párrafos transcritos, por tanto, se afirma respecto de los bienes del P. F. E. (inscripción en el Registro de la Propiedad a nombre del Estado; procedencia ante él de la vía gubernativa previa a la civil...) es fácilmente trasladable, por analogía, a nuestro caso: es un argumento más que brindamos a favor de nuestra tesis.

montes incluidos en el catálogo será: el mismo antedicho para los no catalogados, pero colocando tras del Estatuto los preceptos especiales de la legislación especial de montes sobre los catalogados.

Notas especiales: 1. Si RENFE llegase a prescindir totalmente del empleo de las traviesas de madera para el tendido de las vías, y la madera obtenida de sus explotaciones forestales no tuviese prácticamente otro posible empleo directo en la empresa ferroviaria, deberían de desafectarse los montes en cuestión y pasarlos a la Administración Forestal, por el intermedio de la Dirección General del P. E. ¿Razón? RENFE posee tales bienes en cuanto que cooperan directamente a la explotación ferroviaria, y no como instrumento de rentabilidad (37 bis).

No obstante, el prescindir de las traviesas de madera sólo puede hacerse utilizando en su lugar otros materiales sustitutivos (traviesas de hormigón, por ejemplo). Si por esta mejora técnica se obliga a RENFE a despojarse de un bien patrimonial de tanta importancia, es natural que se resienta su economía. Sería aconsejable, por ello, que en tales casos se concediese a RENFE la facultad prevista en el art. 27, 4, del E. (permutar el monte por otros bienes), o, aún mejor, la del núm. 5 del mismo artículo (autorizarle para enajenarlo con el fin de invertir su producto en la compra de los materiales sustitutivos, o, quizá mejor, en montar la industria donde aquéllos se produzcan).

2. Si la catalogación supusiera trabas serias para la explotación forestal precisa para la empresa ferroviaria, habría una colisión de intereses públicos. El interés de conservación de la masa arbórea, por un lado; el interés de la explotación ferroviaria, de otro. Aunque esta concurrencia de intereses podría apreciarse y graduarse discrecionalmente por el Consejo de Ministros, órgano que califica la utilidad pública del monte a efectos de su catalogación, tal apreciación podría impugnarse con éxito si fuese arbitraria y no sólo discrecional. Lo más practicable (puesto que lo que RENFE necesita son montes maderables, en abstracto, y no uno cierto y concreto, cuya influencia en la conservación del suelo, en la climatología o en el interés económico local, etc., etc., puede ser decisiva, y que, por lo mismo, conviene catalogar); lo más oportuno, decimos, sería desafectar este monte de RENFE y adscribirlo al Patrimonio Forestal del Estado a cambio del que éste le cedería, y proceder, hecha tal mutación de afectaciones (no puede hablarse de per-

(37 bis) Parece haber incompatibilidad entre el art. 44 del R. M., que declara inalienables los montes catalogados, salvo su expropiación forzosa... y el art. 27 del Estatuto de RENFE, que admite la enajenación de los bienes de su Patrimonio. Lo oportuno, a nuestro juicio, en esta materia, sería lo siguiente: si el monte catalogado que posee RENFE no le es ya preciso a sus fines, la desafectación por los trámites del art. 27 del Estatuto lo haría entrar en el Patrimonio general del Estado. El P. F. E. se haría cargo del mismo (artículo 1.º del D. de 10-III-1941), conservando aquél su carácter de monte catalogado, y sin haberse producido con estas mutaciones un cambio real de titularidad, ni, por consiguiente, una enajenación. El monte queda sujeto al régimen del citado artículo del R. M. No habrá lugar a la venta del mismo, que admite el art. 27 del Estatuto, ni siquiera, creemos, a su conservación por RENFE en concepto de «reserva», posibilidad admitida en el mismo artículo del Estatuto.

muta, que exige en todo caso dos propietarios), a la catalogación de aquél.

El art. 41 del E. declara «implícitamente concedidas a la misma todas las autorizaciones, permisos o licencias administrativas precisas para las obras de conservación y de entretenimiento de sus instalaciones...». ¿Puede considerarse incluídas dentro de las licencias de que habla este artículo las que se precisan para la tala de montes, en cuanto que su madera es precisa para la conservación y entretenimiento de la vía? Este artículo habla sólo de licencias «precisas» para las obras. No puede dársele una interpretación tan amplia como para incluir dentro de ellas a las licencias de corta, con las que se obtiene el material que se necesitará para la ejecución de las obras ferroviarias en concreto, que sin este artículo necesitarían a su vez de la oportuna licencia administrativa. La Administración Forestal dará expresamente la licencia de tala, pero con criterio flexible, puesto que el interés público de mantener en buen estado el servicio ferroviario puede sobrepasar, incluso, al de conservación de la masa forestal.

3. En fin, RENFE, incluso respecto de estos montes, ejercerá las facultades de recuperación posesoria, previstas por las Leyes (art. 28 de su E.). Respecto de los montes no catalogados, las del art. 8.º L. P. E. Respecto de los catalogados, las de los arts. 66 y 67 del R. de M., siempre en vía administrativa.

Hay un caso que interesa muchísimo, a nuestro juicio. Aquel en que el conflicto posesorio se suscita entre RENFE y el Patrimonio Forestal del Estado. Como ha de comprenderse, es una situación que se dará con relativa frecuencia. Lo que más ayuda a desconcertarnos es la solución que se propugnaba en el dictamen de la Dirección General de lo Contencioso a que nos hemos referido en la nota pie de página núm. 37. Se preguntaba a esta Dirección General, alto Cuerpo consultivo, sin perjuicio de ulterior asesoramiento del Consejo de Estado, ante quién había de intentarse la vía gubernativa previa a las acciones civiles que se intentasen sobre montes que formaban parte del Patrimonio Forestal del Estado. Sin discriminar según la clase de acción que se ejercitase, la Dirección General de lo Contencioso se pronunció por que habría que interponer tal vía gubernativa ante el Estado, y no ante la persona jurídica que es el Patrimonio Forestal del Estado, en virtud de los razonamientos de que hemos hecho sucinta relación en la nota aludida. La exacta solución de aquel supuesto y de la cuestión que ahora hemos provocado requiere una rigurosa fijación de premisas. Hay tres personas jurídicas distintas: el Estado, RENFE y el Patrimonio Forestal del Estado. El Estado tiene el dominio de los bienes que forman la masa patrimonial de estas dos últimas personas jurídicas. A ellas, por su parte, queda la posesión de los mismos. De este planteamiento se deducirá: A la cuestión que abordó el dictamen de referencia: la vía gubernativa previa a las acciones posesorias sobre bienes P. F. E., se intentará ante el P. F. E. (incluso si es RENFE quien pretende la posesión). La vía gubernativa previa a acciones petitorias de los mismos bie-

nes: ante el Estado (ni RENFE ni el P. F. E. podrán intentarlas, por falta de legitimación activa). Acciones posesorias del P. F. E. sobre bienes del Patrimonio de RENFE: se intentarán ante RENFE (sin necesidad de vía gubernativa, dado que RENFE no se sujeta a la Ley de Procedimiento Administrativo). Acciones petitorias del P. F. E. sobre los mismos bienes: no caben, por falta de legitimación activa en el P. F. E.

— *Viviendas del Estado* (38).

En el «Patrimonio social» de RENFE cabe hacer, por las fuentes aplicables, una escisión. De un lado, los inmuebles urbanos, en especial «viviendas», en el sentido legal: se rigen por la misma normativa que el otro grupo —que en seguida enumeraremos—, más la especial legislación sobre viviendas, tanto la protectora de la construcción (L. de 24-VII-1963), como la arrendaticia, con salvedades. De otra parte, los restantes bienes del «Patrimonio social»; prelación de fuentes: legislación de RENFE, L. P. E. y, en defecto de ambas, C. c. (art. 2.º L. P. E., de 15-IV-1964).

Aplicación de este régimen positivo en cuanto a la enajenación de «viviendas» de la Red:

Primer supuesto: Viviendas adscritas al servicio ferroviario.—Según el art. 49 E.: «no se entenderá sujeta a las disposiciones especiales de la L. A. U. la utilización por contratistas, concesionarios, agentes o usuarios de bienes del Patrimonio RENFE adscritos al servicio que presten o reciban». *Ratio legis* del precepto: el contrato de utilización de la vivienda no tiene existencia autónoma, sino que nace como secuela de otro, accesorio de él, y siguiendo sus vicisitudes jurídicas. Base legal: el art. 2.º L. A. U., hoy modificada por Ley de 12-III-1965. Obediente a la situación jurídica del bien, en su enajenación: a) La declaración de sobrante del mismo la hará el Consejo de Administración de RENFE; b) La declaración de alienabilidad y el acuerdo de enajenación, el órgano a quien corresponda según la L. P. E. (arts. 61-70); c) Fijación del precio de venta: por el juego de la subasta pública (art. 63 L. P. E.).

Segundo supuesto: Inmuebles edificados para «viviendas» de agentes.—Según el «Plan decenal» (L. de 16-XII-1964), se acogerá la edificación a la legislación protectora de la construcción. Si en el Plan de construcción de viviendas que aprueba a «efectos patrimoniales» la Delegación del Gobierno en RENFE (art. 3.º, 8, D. de 17-XII-1964) indicó RENFE el fin de enajenación que da a las viviendas (en alguna de las formas del art. 26, L. de 24-VII-1963), ha de entenderse que el Gobierno ha autorizado a RENFE tal enajenación, e incluso el retener el precio de venta para financiar futuras edificaciones (art. 27, 5, E.). No es preciso, pues, declaración de sobrante, de alienabilidad, ni acuerdo de enajenación; el precio se fija conforme a la L. de 24-VII-1963. Si

(38) El P. D. M. de RENFE dispone que las 11.000 viviendas a construir por esta entidad en el lapso de tiempo a que la previsión se refiere lo serán *todas* con arreglo a la legislación protectora de la construcción.

en el plan aprobado por la Delegación del Gobierno no se indicaba la finalidad de venta: han de observarse los trámites del inciso anterior. El precio no se fija por la capitalización de la renta (art. 49 E.): sería razonable fijarlo no por subasta, sino por contratación libre (art. 63 L. P. E.).

Tercer supuesto: Inmuebles de la Red no edificados para viviendas y arrendados a personas que no sean las del art. 49 E.—El contrato queda sujeto a la L. A. U. RENFE, cuya gestión del Patrimonio de la Red sólo está limitado en lo que la Ley expresa, puede celebrar estos contratos, sin perjuicio de su responsabilidad ante el Gobierno por no declarar «sobrantes» bienes que lo eran. En tal situación: el acuerdo de enajenación precisará los trámites del art. 27 E. y arts. 61 a 70 de L. P. E. Pero el precio de venta, entendemos, se fijará por capitalización de la renta, de acuerdo con la L. A. U. Creemos, en efecto, que L. A. U. como derecho necesario priva sobre las abstractas garantías del Tesoro, que obligan a fijar el precio de venta en los bienes de su propiedad por subasta pública. A mayor abundamiento: si el respeto al arrendamiento se impone incluso en el caso de cambio de propiedad de lo arrendado (art. 56 L. A. U), con más razón aún si no se ha operado tal mutación dominical.

— *Sociedades.*

RENFE tiene plena capacidad para... «la promoción o participación en otros negocios, sociedades o empresas...» (art. 3.º, párrafo 2, de este Estatuto).

Respecto de las sociedades que constituya, cabe observar:

Que podrá ser único fundador. El art. 10 de la Ley de Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas fija el número de tres fundadores, salvo cuando la sociedad sea constituida por organismos estatales, provinciales o municipales. Dentro de esta expresión genérica hay que entender incluida a RENFE. A mayor abundamiento, el art. 3.º E. faculta a RENFE para promover sociedades: el interés público que actúa, la garantía de solvencia que RENFE y, en definitiva, el Estado, presenta, inclinan a interpretar este artículo en el sentido de que RENFE no necesitaría concurrencia de otras personas para promover las sociedades que sean útiles a su fin.

En segundo lugar, facultando a RENFE su Estatuto para promover o participar en sociedades, no precisa ser autorizada para ello por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, como dispone el artículo 100 del D. de 15-IV-1964. Sobre ello, RENFE ejercerá libremente los derechos y deberes que para los socios establece la L. R. J. de S. A., sin sujeción al capítulo 5.º de la L. P. E. RENFE tendrá la libre disposición de las acciones y títulos representativos del capital de las sociedades, por el art. 27 E., al tratarse de bienes muebles (39).

(39) La teoría que hace del derecho de cada socio en la sociedad un condominio sobre cada uno de los bienes —muebles o inmuebles—, en particular, del Patrimonio Social, en proporción a su alícuota del capital social no es admisible. La acción, en con-

Podrá, libremente también, negociar los bienes de la sociedad —es decir, comprar y vender los que integran el Patrimonio de ésta—: porque no es RENFE, que tiene una capacidad dispositiva limitada, quien realiza tales actos jurídicos, sino que es la sociedad como persona jurídica distinta de aquélla, y cuya voluntad sólo contribuye a formar RENFE, incluso cuando sea socio mayoritario. En fin: los beneficios económicos que su cualidad de socio reporten a RENFE se englobarán en la cuenta única de esta entidad, para darles el destino del art. 77 de su Estatuto.

En tercer término, las sociedades industriales, y para la instalación de las industrias a cuyo fin se constituyeron, precisaban, hasta el Decreto de 26-I-1963, autorización del Ministerio de Industria.

Este Decreto implantó el régimen de libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias, con excepciones: aparte de ciertos sectores industriales, en los que subsiste el sistema de licencia administrativa previa, se imponen dimensiones mínimas y condiciones técnicas, revisables por el Ministerio de Industria, a las industrias de otros sectores (por ejemplo: la O. de 16-III-1963, núm. 18, fija una capacidad de producción mínima para las empresas de «construcción y montaje de material de ferrocarriles»).

Pues bien, si en el caso de que fuese directamente RENFE quien montase la industria, sin el intermedio de una sociedad, y aunque en ésta suscriba RENFE mayoría de capital, podría dudarse de que tuviera implícitamente concedida la autorización necesaria (art. 41 E.); en el caso de que constituya una sociedad para el mismo fin, precisará tramitar y obtener la autorización. ¿Razón? El Estatuto habla sólo del régimen jurídico de la persona jurídica RENFE, y no del de otras personas, naturales o jurídicas, independientes de aquélla. Luego la autorización implícita del art. 41 sólo podrá predicarse respecto de aquellas industrias de que sea titular directo RENFE. ¿Cuál es la justificación pragmática de esta diferencia? Cuando se trata de la constitución de sociedades, RENFE, en su día, puede enajenar las acciones que posea en la misma. En tal evento, subsistiría la sociedad, aunque con otros accionistas. Naturalmente, el Estado debe ocuparse de que la industria que sea objeto de esta sociedad, y una vez desaparecido el interés público a que inicialmente atendía, sea económicamente viable.

— *Bienes patrimoniales sin régimen especial.*

Sin perjuicio de las especialidades que contiene el Estatuto, el régimen jurídico de estos bienes es el establecido en la L. P. E. Aquellas especialidades, creemos, pueden reducirse a tres esenciales: desafectación de los inmuebles, con arreglo al art. 27 E. (requisito previo para que pueda iniciarse la tramitación necesaria que conducirá a su venta o gravamen, arts. 61 a 70 de la L. P. E.) y enajenación directa de los muebles por RENFE; recuperación posesoria operada por RENFE (que,

creto, es un bien mueble en que están contenidos, como *in nuce*, una pluralidad de facultades y derechos de contornos siempre inmutables, pero de contenido variado, según los bienes que forman el patrimonio de la sociedad en cada momento.

por lo demás, se sujeta al régimen general establecido en el art. 8.º de la L. P. E.); y destino de su utilidad económica, que es el ingreso en la cuenta única de RENFE, para dar al saldo de ésta, si lo hubiere, la aplicación del art. 77 E. (régimen sustancialmente distinto del de el artículo 36 L. P. E.).

Por supuesto que a RENFE pertenece la facultad de «custodiarlos, administrarlos y explotarlos» (art. 26 E.), sin que proceda la aplicación del capítulo 4.º L. P. E. en cuanto a la forma de su explotación.

De las notas que les atribuye la L. E. P., interesa hacer hincapié en las siguientes:

Posibilidad de interdictos contra RENFE.—En los interdictos se pretende la posesión y se reacciona contra actos posesorios ajenos. Aunque el Estatuto no diga expresamente que contra las actuaciones de RENFE ejerciendo la vía administrativa de recuperación de posesión en los bienes de su Patrimonio no se admiten interdictos, esto resulta evidente si atendemos: a que los bienes del Patrimonio RENFE conservan el carácter de bienes del Estado (art. 28 E.), luego no cabrán interdictos contra los actos posesorios realizados en ellos por quien tenga su posesión legítima y para recuperar ésta en vía administrativa (art. 8.º, párrafo 2, L. P. E.), y a que RENFE es el poseedor legal, y quien puede, por ello, realizar tales actos posesorios.

El párrafo 2 del art. 8.º de la L. P. E. dice que «no se admitirán interdictos contra las actuaciones de los agentes de la autoridad en esta materia». ¿No choca este precepto con lo que dijimos en otro lugar de nuestro estudio, sobre que RENFE podría interponer interdictos contra los actos atentatorios a su posesión realizados por órganos del Estado? Verdaderamente, no. Este artículo se refiere a bienes cuyo posesión jurídica pertenece al Estado; realizados por un tercero actos obstativos a su posesión, puede hacerlos cesar, o bien recuperar la posesión, en vía administrativa: contra los actos de los agentes —concluye— que actúen en esta vía no caben interdictos. Lo mismo puede predicarse de RENFE; tiene la posesión jurídica de ciertos bienes; lógicamente, si los agentes del Estado hacen en ellos actos posesorios, ésta podrá hacerlos cesar, o en vía administrativa, si no se han prolongado más de un año (y en tal caso, el Estado no podría interponer interdictos contra RENFE), o por vía civil, pasado tal año. E, incluso, dentro de aquel primer año de posesión ajena —del Estado— RENFE podría optar por la acción interdictal, abandonando la administrativa.

Posibilidad de la acción del art. 41 de la L. II.—(Nota: esta acción no cabe sobre los montes públicos catalogados. No cabrá, pues, contra los de esta naturaleza que estén en el Patrimonio RENFE.) El capítulo I del título I de la L. P. E., recopilación de las prerrogativas de la Administración en los bienes de su patrimonio, no incluye dentro de ellas la de no admisibilidad sobre tales bienes de la acción del art. 41 de la Ley Hipotecaria, ejercitada por terceros. Posible, por tanto, tal acción, interesa ver quién estará legitimado en tal acción, tanto activa como pa-

sivamente. Sobre la naturaleza posesoria o petitoria de esta acción hay gran divergencia doctrinal, sin pronunciamiento expreso del Tribunal Supremo.

En 1959, el Consejo de Estado dictaminó que si bien es cierto que tiene un acusado matiz posesorio, dentro de la amplitud con que está concebida, pueden plantearse verdaderos juicios de propiedad.

Esta mera posibilidad es suficiente para que una elemental prudencia nos incline, en la duda que nos habíamos suscitado, a la siguiente solución: la legitimación pasiva y activa en estas acciones corresponderá al Estado. RENFE, sin perjuicio de personarse en el proceso cuando se vea demandado, alegará en él la excepción del art. 533 L. E. C., de falta de legitimación. Al mismo tiempo actuará como órgano de excitación de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, para que por la misma se promueva la correspondiente acción. En todo caso, por inactividad de esta Dirección General, deberá incoar la acción, y continuar la defensa en juicio, RENFE, en cuanto que la misma es también interesante a su posesión.

Inventario de tales bienes.—Según el art. 6.º de la L. P. E., el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado radicará en el Ministerio de Hacienda. Como parcela de aquél —y con la necesaria cooperación, entendemos—, RENFE elaborará el de los bienes de su Patrimonio (art. 25 E.).

Facultad de investigación de los bienes que se presuman patrimoniales del Estado.—Si los bienes del Patrimonio RENFE continúan en la propiedad del Estado, la facultad investigadora de todos los bienes de tal patrimonio corresponderá al Estado, por el órgano y en la forma que disponen los arts. 9.º al 12 de la L. E. P. Si los bienes en cuestión hubiesen permanecido en la posesión ajena un lapso de tiempo prolongado, parecería lógico que tales bienes se entendiesen desafectados de RENFE, puesto que no han sido precisos para el servicio ferroviario. Ahora bien, después de la L. P. E. no cabe la desafectación tácita (artículo 120 de dicha Ley; en especial, art. 27 E.). No obstante, la inactividad de RENFE ante la posesión ajena es indicio, según dejamos apuntado, de que ya no son necesarios o útiles a la explotación ferroviaria; la Delegación del Gobierno en RENFE, en suma, podrá promover la oportuna moción para la desafectación formal (art. 3.º, número 8, D. 17-XII-1964; art. 27 E.).

Cuando la acción investigadora conduzca a la recuperación de bienes que estuviesen anteriormente en el Patrimonio RENFE, y respecto de los que no se hubiese producido la desafectación formal, conservará esta persona su posesión, aunque habitualmente sea ocasión para pretender la desafectación, según dijimos en el párrafo anterior.

Si en los trámites de la investigación de los bienes se originan cuestiones posesorias, RENFE estará legitimada en las mismas (a cuyo efecto se le notificará por la Dirección General del P. E., órgano de la investigación, la procedencia de las mismas; y se le instará a su ejercicio, conminándole, incluso, con la exigencia de las responsabilidades que

previene el art. 6.º de su Estatuto. En todo caso, y ante la inactividad de RENFE, quedará al Estado el recurso de desafectar el bien de RENFE. y una vez en su patrimonio, ejercitar el Estado las correspondientes acciones posesorias). Para las cuestiones petitorias que en el mismo expediente se susciten, estará legitimado el Estado. Conocerá de unas y otras la jurisdicción ordinaria.

Deslinde de inmuebles.—El deslinde no es sino la «concreción del estado posesorio». Al corresponder a RENFE la posesión de los bienes de su patrimonio, parecería ortodoxo predicar que la facultad de deslindar aquellos bienes corresponde a ella y no al Estado. Si el art. 28 E. —razonaríamos— atribuye a RENFE la facultad de recuperar la posesión —es decir, la legitimación para actuar en la situación en que su estado posesorio no es respetado—, con más razón —por razonamiento a maiore ad minus— le pertenecerá la de deslindarlos —es decir, la de precisar, en estado de normalidad, el ámbito de su derecho—. Sobre estas bases, el régimen del deslinde sería: órgano capaz de acordarlo, el Consejo de Administración de RENFE, representante de la persona jurídica RENFE, que es quien está investida de aquel derecho. Procedimiento del deslinde: el del art. 13 de la L. P. E.; quiere decirse, el procedimiento administrativo —puesto que los bienes sobre que recae conservan el «carácter y condiciones de los bienes del Estado»—, sin necesidad de acudir, por tanto, a la jurisdicción ordinaria para la práctica del mismo, ni ajustarse a los arts. 2.061 y sigs. de la L. E. C.. Trámite de observancia obligatorio: el único fijado en el art. 13 de la L. P. E., es decir, la audiencia del interesado; con lo que se cumple el principio general del derecho de oír en todo procedimiento a quien tenga interés legítimo en el mismo, y se observa el art. 91 de la L. P. A. (Es cierto que la L. P. A. no es aplicable a RENFE; pero si para la actuación de RENFE en cualquier campo se ordenase su sumisión a la vía administrativa, sin regular la forma concreta de la sumisión, habría que acudir como supletoria a tal Ley ritualaria.) Contra el acuerdo del Consejo de Administración fijando el estado posesorio de los bienes y delimitando sus linderos, cabría recurso contencioso-administrativo (art. 14 L. P. A.). En el juicio declarativo ordinario de propiedad posterior, si llegase a plantearse, estaría legitimado el Estado.

La argumentación que hicimos al principio del párrafo anterior es sofisticada, sin embargo, a nuestro juicio. RENFE tiene la facultad de recuperación posesoria, porque tiene la posesión jurídica —por Ley— de los bienes de su Patrimonio. Es decir: fijado nitidamente el contorno de su derecho, toda fricción al mismo, toda transgresión, la repele RENFE, con base precisamente en aquella posesión de ámbito incuestionable. Ahora bien, RENFE no posee como propietario, sino por desglose de la posesión de una propiedad ajena: sus límites y contenido máximos dependerán de la propiedad misma. Luego el concretar el ámbito de la posesión, supuesto que RENFE disfruta de toda la posesión de los bienes de su Patrimonio, es un corolario del dominio. Es por

ello que el art. 384 C. c. atribuye la facultad de deslinde —como concreción del estado posesorio— al «propietario» de los bienes.

En conclusión: el deslinde de todos los bienes del Patrimonio RENFE se operaría por el mismo órgano —Dirección General del Patrimonio del Estado— y con los mismos trámites que el de todos los bienes del Patrimonio del Estado. Es decir, con arreglo a los arts. 13 al 17 de la L. P. E.

Sin embargo, la práctica del deslinde puede interesar a RENFE, puesto que delimita un derecho que le pertenece. Pero no pudiendo efectuarlo por sí, el interés de RENFE al deslinde debe estar jurídicamente protegido de alguna forma, es decir, materializarse en un derecho de RENFE, según el concepto que de los derechos subjetivos dió IHERING como «intereses jurídicamente protegidos». Este derecho no puede ser otro que el de excitar a la Dirección General del Patrimonio para que inicie y concluya el expediente de deslinde, una vez que RENFE haya decidido sobre la oportunidad de que aquél se lleve a cabo con relación a algún bien de su Patrimonio. Y en caso de negativa por aquel órgano del deslinde —bien expresa, bien tácita, por aplicación del artículo 94 de la L. P. A.—, el derecho de alzarse, en vía jerárquica administrativa, contra tal acuerdo.

La facultad de deslinde de RENFE, para concluir, no sólo existe cuando el bien linda con otros de particulares, sino cuando roce bienes del Patrimonio estatal o del dominio público.

Redactadas ya estas notas, la Delegación del Gobierno en RENFE ha comunicado a esta entidad un «Texto de instrucciones sobre deslinde de los inmuebles integrados en su Patrimonio, propiedad del Estado, de otros colindantes que no sean de dominio público» (lleva fecha 9-I-1965).

Sobre tal texto caben las siguientes reflexiones:

Primera. La Orden aprobatoria del deslinde la dictará el Ministerio de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado (aplicación a este Patrimonio especial de la norma del artículo 42 del Reglamento del P. E. de 5-XI-1964).

Segunda. La facultad de acordar la práctica del deslinde se atribuye a la Delegación del Gobierno en RENFE. Ello parece extraño, si tenemos en cuenta que, habitualmente, tal acuerdo corresponde dictarlo, en todos los deslindes de bienes del Estado, a la Dirección General del Patrimonio. El Ministerio de Hacienda y sus órganos pueden delegar las facultades que posean sobre RENFE, a su libre arbitrio, pero sólo en la Delegación especial de Hacienda en RENFE (arts. 34 y 38 del Estatuto, con referencia al art. 32, *d*), y al título II, art. 28 en especial, del mismo texto). La atribución de la potestad de acordar el deslinde a la Delegación del Gobierno no está, pues, justificada.

Tercera. En la Exposición de Motivos de la Instrucción citada se incurre en la inexactitud de afirmar que todos los bienes del Patrimonio RENFE son de dominio público, por la afectación del art. 339 C. c. Lo

contrario ha quedado patente en este ensayo. El art. 14 de la Instrucción ordena, en todo caso, la inscripción del deslinde en el Registro de la Propiedad; olvidando añadir que, si el inmueble deslindado era dominio público, y a pesar de estar exceptuado de inscripción, se inscribe, por buen orden patrimonial, se hará constar inmediatamente la nota marginal de afección del art. 6.º R. H.

Cuarta. Los trámites del deslinde serán los mismos, sea patrimonial o demanial el inmueble deslindado (art. 17 L. P. E.). Convendrá, a pesar de ello, hacer la calificación del bien a efectos de interesar, por ejemplo, la oportuna nota marginal de afección.

Quinta. La Instrucción sólo se ocupa del deslinde de inmuebles del Patrimonio RENFE que no colinden con dominio público. En realidad, la única diferenciación justificada sería la siguiente: Inmuebles de RENFE que colinden con predios de particulares: valdrá la Instrucción para su deslinde. Inmuebles de RENFE que colinden con otros del Estado (sean demaniales o patrimoniales): ¿valdrá el procedimiento de deslinde fijado en la Instrucción o el de los arts. 32 a 47 del Reglamento del P. E.? Ambas opciones son defendibles, si bien nos parece más útil la primera, porque sobre respetar las normas sustantivas de los artículos 32 a 47 del Reglamento del P. F., utiliza a RENFE como ejecutor material, sirviéndose de su experiencia en estos bienes.

Sexta. RENFE tiene derecho al deslinde; podrá instarlo incluso en caso de colindancia con bienes estatales (art. 384. párrafo 2, C. c.); contra la denegación de la Delegación del Gobierno (¿o de la Dirección General del Patrimonio?) podría utilizar el recurso contencioso-administrativo.

— Bienes demaniales del Patrimonio RENFE.

El enunciado de este epígrafe parece encerrar una contradicción, al hablar de bienes demaniales y de patrimonio. En realidad, este último término se emplea para designar la masa de bienes, tanto demaniales como patrimoniales, que gestiona RENFE.

Tal carácter demanial lo ostentan la mayoría de los bienes de RENFE. Sin RENFE explota un servicio público, el complejo de bienes en sus manos será un instrumento para la ejecución de aquél, y al mismo estarán adscritos. En la duda, pues —como criterio interpretativo—, debe optarse por la demanialidad de los bienes de RENFE.

A falta de regulación sistemática positiva de sus notas, GARRIDO FALLA (40) las clasifica como sigue: I) Incomercialidad, dentro de cuya rúbrica comprende la inalienabilidad, la inembargabilidad y la imprescriptibilidad; II) Publicidad posesoria; III) Facultad de deslinde; IV) Facultad de recuperación de oficio; V) Potestad sancionadora.

He aquí unas breves consideraciones sobre cada una de ellas:

(40) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Parte general, Conclusión, título VI, capítulo VII.

Inalienabilidad.—Todo bien afecto a un servicio público es inalienable. El interés público a que sirve exige la permanencia en tal estado y veda su entrada en el tráfico jurídico (no están, pues, incluidos estos bienes dentro de los que pueden ser objeto de contratación, a que se refiere el art. 1.271 del C. c.). Dentro del bloque patrimonial afecto a un servicio público han de distinguirse: Bienes que, siendo patrimoniales por naturaleza, se elevan a dominio público en virtud de afectación; bienes demaniales por naturaleza, que se conceden para un servicio público.

Respecto de los primeros, la desafectación, que ha de ser expresa, los degrada de nuevo a su condición de bienes patrimoniales, y los hace entrar en el tráfico jurídico (arts. 27 E. y 61 a 70 de la L. P. E.). Respecto de los segundos, la desafectación deja subsistente su carácter de dominio público por naturaleza, y subsiste para ellos la nota de inalienabilidad.

A nuestro juicio, el dominio público por naturaleza es, por esencia, inalienable. Por tanto, una Ley que, utilizando lo dispuesto en el artículo 6.º de la Ley de Administración y Contabilidad, facultase a la Administración para disponer de ellos, pero que al mismo tiempo respetase *expresamente* su condición de dominio público, incurriría en una *contradictio in terminis*. La Ley que, conforme al art. 6.º de la citada Ley de Administración, autoriza la venta de cualquier bien de esta naturaleza, lo que realmente hace es reducir tal bien, previamente a declararlo en estado de venta, a la condición de patrimonial (art. 19, 1, de la L. P. E.), de cuyo dominio ya es facultad usual la alienabilidad. El que las Leyes en las que se autoriza la enajenación de algunos bienes de dominio público por naturaleza no hagan tal degradación expresa debe interpretarse en el sentido de que lo hacen implícitamente, la dan por supuesta al predicar la alienabilidad del mismo. Si son inalienables los bienes de dominio público por naturaleza, y los que lo sean por afectación mientras continúen en tal estado, son también, lógicamente no gravables (art. 1.858 del C. c.).

Inembargabilidad.—Es secuela de la nota anterior. El fundamento positivo (seguimos a GARRIDO FALLA) es el art. 15 de la Ley de Administración y Contabilidad; hoy, además, el art. 18 de la L. P. E. Pero, a nuestro juicio —y abundando en la diferenciación que en el epígrafe anterior esbozamos—, la inembargabilidad es totalmente distinta en el dominio público y en el patrimonio estatal. En los bienes patrimoniales, la no embargabilidad es cuestión formal de competencia: es a la propia Administración, y no a la jurisdicción, a quien corresponde realizar actos de ejecución sobre los mismos; aunque con obligación positiva de, en definitiva, proceder de tal forma que las sentencias recayentes sobre los mismos hallen cumplimiento puntual. En lo que hace a los bienes demaniales, la inembargabilidad no obedece a razones objetivas, sino de fondo. Ninguna sentencia que debe ejecutarse a través de la disposición de estos bienes es, por esencia, realizable. El interés privado que promociona la ejecución cede ante el interés público que encarna el bien.

Unicamente cabría tal ejecución si por Ley (conforme dispone el art. 6.º de la Ley de Administración y Contabilidad) se degradase el bien al carácter de patrimonial y alienable.

Imprescriptibilidad.—El trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre plazo especial prescriptivo del dominio público, por desafectación tácita, doctrinalmente enjundioso, tropieza con el obstáculo insalvable de la legislación positiva. Mientras el dominio público por afectación no se desafecte expresamente, continúa, por inercia, en tal estado y pueden predicarse de él en su pureza todas las notas de la demanialidad que vamos recorriendo.

Los bienes patrimoniales afectados a RENFE sólo prescribirán por desafectación expresa (art. 27 E.), computándose a partir de tal momento el tiempo prescriptivo. Plazo de la usucapión ajena: el de Derecho común (art. 25 de la L. P. E.). El dominio público concedido a RENFE es imprescriptible, aun desaparecida por cualquier causa la concesión misma, mientras no se reduzca por Ley al estado y régimen de la patrimonialidad (art. 19, 1, de la L. P. E.).

Publicidad posesoria.—La posesión de todos los bienes del Estado, patrimoniales o demaniales, se hará constar por la inscripción de los mismos en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, radicante en el Ministerio de Hacienda (art. 6.º de la L. P. E.). El traslado de la posesión jurídica de estos bienes a RENFE se acreditará por su relación en el Inventario especial a que se refiere el art. 25 del E.

Este Inventario especial será título a efectos de acreditar la posesión de RENFE —para legitimar, por ejemplo, a esta entidad a la recuperación de oficio de la posesión de los bienes en él relacionados—, sin perjuicio de que su falta se supla por la presentación del título de traslación a RENFE por el Estado —es decir, el oportuno Decreto, refrendado por el Ministerio de Hacienda— o de adquisición directa del bien por RENFE.

El acceso de estos bienes al Registro de la Propiedad se trató en la primera parte de este trabajo.

Facultad de deslinde.—El deslinde del dominio público —facultad ésta, la de deslinde, que pertenece a todo propietario, y, por lo tanto, al de dominio público (art. 384 del C. c.: «*Todo propietario tiene la facultad de deslindar su propiedad con citación de los dueños de los predios colindantes*»)—: el deslinde del dominio público, decíamos, no estaba expresamente regulado en ningún texto positivo. El art. 17 de la Ley citada dispone: «La Administración podrá aplicar las normas precedentes —es decir, las relativas al deslinde de sus bienes patrimoniales— para el deslinde de los bienes de dominio público». En conclusión: damos por reproducidas, a nuestro efecto, las conclusiones a que llegamos al tratar del deslinde de los bienes patrimoniales del Patrimonio RENFE.

Recuperación de oficio.—La recuperación de la posesión del dominio público en vía administrativa —entiende un importante sector doctrinal, entre los que se incluyen CLAVERO ARÉVALO y GARCÍA DE ENTERRÍA— no conoce limitación en cuanto al tiempo, a diferencia de la operada sobre la propiedad privada del Estado, limitada al caso de que la posesión ajena no vaya más allá del año. GARRIDO FALLA da testimonio, contra aquella tesis, de la tendencia jurisprudencial (hace mención, en especial, de un Decreto resolutorio de competencias de fecha 22-1-1956) que manifiesta cierta simpatía por limitar la posibilidad de la vía administrativa al tiempo de un año, a contar desde el principio de la posesión ajena.

Aquellos autores han apurado, en valimiento de su tesis, el argumento de que la propiedad privada estatal es prescriptible en beneficio de particulares, mientras que no lo es el dominio público: en ningún caso el dominio público por naturaleza, y mientras no se desafecte formalmente el que lo sea por afectación. Es difícil, concluyen, a la vista de tal imprescriptibilidad, admitir que la posesión ajena produzca algún efecto jurídico, aun mínimo, sobre los bienes demaniales.

Ahora bien, nosotros creemos, con VALLET DE GOYTISOLO, que el Derecho es fundamentalmente equilibrio. Y que allí donde pueda surgir un interés lícito, por pequeño que sea, deben arbitrarse las garantías necesarias para su debida defensa. A la posesión por tiempo inferior a un año, cualquiera que sea su objeto, no la toma en consideración el Derecho (al considerarse que no hay aún un derecho estable, mejor, un interés estable que merezca protección). Cosa contraria si excede del año. Y nosotros creemos que tal interés amparable, en cuanto que ha pasado el año de posesión, puede nacer tanto si ésta recae sobre propiedad privada como sobre dominio público.

Piénsese en el supuesto de que en tal posesión aparezca la figura de un tercero civil de buena fe; y, combinado con ello, el supuesto de accesión en el dominio público. Presupuesto que la inalienabilidad del dominio público subsiste a pesar de la posesión ajena, y que la accesión nunca produciría, acorde con ello, el efecto de permitir al ejecutor de la obra, siembra o plantación, adquirir tal dominio, hay, no obstante, una razón de equidad para que si las obras han supuesto un beneficio para el propietario del dominio público, se indemnice a aquél (si no por el art. 353 y sigs. del C. c., sobre la accesión, sí, al menos, por el artículo 1.889 del mismo texto legal, sobre gestión de negocios ajenos sin mandato). La protección de este interés, postulada por la equidad, no puede dejarse al arbitrio de parte, como ocurriría si se permitiese en todo caso a su propietario utilizar la vía administrativa de recuperación de posesión.

No ocultamos, en mérito de lo dicho, nuestra simpatía por la tesis jurisprudencial.

Organo a quien compete la recuperación, en una u otra vía, de la posesión respecto de los bienes de su patrimonio, mientras formalmente continúen en el mismo, será RENFE..

Potestad sancionadora.—En lo que al Patrimonio RENFE se refiere, el Reglamento de Policía de Ferrocarriles de 8-IX-1878, en sus arts. 4.º y siguientes, impone determinadas sanciones a los particulares que causen daños en los elementos de la explotación ferroviaria. La facultad de imponer tales sanciones, que tienen carácter administrativo, hay que entenderla atribuida a RENFE cuando de bienes de su Red se trate, puesto que es el titular del servicio *público* ferroviario, con las potestades y derechos que de tal titularidad pública se derivan. De sus acuerdos en esta materia podrán recurrir los particulares en vía contencioso-administrativa, puesto que RENFE ha utilizado prerrogativas de Derecho público, y obrado como órgano administrativo, en la imposición de las mismas.

Glosa del art. 50 del Estatuto.

Artículo 50: «Será facultad de RENFE autorizar, con arreglo a los criterios técnicos en vigor, las instalaciones u operaciones que soliciten los particulares dentro de la zona de servidumbre del ferrocarril, así como las que requieran la imposición de nuevas servidumbres...».

Del texto del artículo transcrito se deduce:

1. Que la policía del servicio público, potestad que, a pesar de encomendarse la gestión a otra persona, conserva siempre el ente público que es titular de aquél, se ha delegado en esta materia por Ley en RENFE, gestora del servicio público ferroviario.

2. El contenido de la autorización de RENFE será distinto según que:

— La obra haya de realizarse totalmente en predios privados, sin imponer servidumbre a terrenos de la Red: RENFE le fijará condiciones técnicas, condicionando a su observancia el otorgamiento de la autorización (es decir, ésta no es arbitraria: *debe* otorgarse siempre, y de tal forma que no perjudique al servicio ferroviario).

— La obra ha de ocupar permanentemente terrenos del ferrocarril: el supuesto no encaja en el art. 50, que sólo se refiere a obras en terrenos particulares, o a servidumbres sobre los de la Red. El particular solicitará de la Red la cesión del terreno preciso —a título de venta, de permuta, etc.—, tramitándose su solicitud con arreglo al art. 27 E.

— La obra impone una servidumbre al terreno del ferrocarril: su autorización la concede RENFE, valiendo lo dicho para el primer supuesto. Pero al lesionar a la propiedad de los terrenos, la servidumbre motiva indemnización (arts. 553, 554, 556, 564 del C. c.). La indemnización se abonará —según correcta interpretación— al propietario, es decir, al Estado. De hecho hoy la percibe RENFE (lo que está justificado, porque RENFE, a causa de ello, deberá hacer de ordinario ciertos gastos especiales: mayor cuidado de la vía afectada, etc., etc.). Para acabar con esta anomalía jurídica debía agregarse al art. 50 E. un párrafo

en estos términos: «Las indemnizaciones que deban abonar los particulares por las servidumbres impuestas a la Red se harán efectivas a RENFE».

3. Una potestad resulta ilusoria si su titular no puede imponerla en forma coactiva, en defecto de aceptación voluntaria por sus destinatarios: es decir, lógicamente, RENFE habría de tener facultad para demoler las obras del art. 50 construídas sin su autorización. Esta facultad la atribuye el art. 14 del Reglamento de Policía de Ferrocarriles de 8-IX-1878 al Alcalde del lugar (a quien cumplía dar —en tal texto— la licencia de las obras). Este artículo no ha sido derogado por el Estatuto al no atribuir a RENFE la misma potestad. El sistema resulta, pues, incoherente: RENFE puede otorgar la autorización de las obras, pero sólo el Alcalde local puede ordenar la demolición de las obras edificadas sin ella. Es aconsejable, por tanto, que la omisión del Estatuto se salve con un nuevo artículo, que diga: «RENFE podrá acordar la demolición de aquellas obras o instalaciones que realicen los particulares, bien en suelo propio o ajeno, dentro de la zona de servidumbre del ferrocarril, sin su licencia; o que, aun obtenida ésta, no se ajusten a sus términos. Las autoridades gubernativas prestarán su auxilio a RENFE para la ejecución de estos acuerdos. Los acuerdos de RENFE a que se refiere el párrafo anterior serán revisibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. (Lo cual es lógico, puesto que RENFE actúa una facultad administrativa de policía. La misma causa tiene el art. 68, 3, E.) Podrá suspenderse la ejecución del acuerdo impugnado cuando ésta pudiera causar un perjuicio de imposible o difícil reparación».

EPILOGO

Estas notas pueden concluir con una observación y un criterio interpretativo.

Por lo que hace a la primera, el Estado, persona jurídica, según el artículo 1.º de la L. R. J. de la Administración del Estado, es ciertamente el titular del Patrimonio RENFE. Tiene la propiedad de todos los bienes de aquella masa que sean susceptibles de dominio. Tal hecho, sin embargo, no puede llevarnos a una conclusión falsa respecto de este patrimonio especial. El Estado es a modo de su nudo propietario, tiene una titularidad básica o de fondo, sobre la que se yergue la titularidad de ejercicio de RENFE —gestión, disfrute condicionado y administración—, que es con la que tropezamos cotidianamente. Salvo cuando se trate de una acción dominical —y todo litigio supone un estado anormal de la propiedad— que se pretenda sobre estos bienes, o de su enajenación (que exige la previa *salida* del bien del Patrimonio RENFE por medio de su desafectación), o gravamen real, la titularidad del Estado respecto de terceros aparece desvaída, y la de RENFE, por el contrario, en primer plano.

El criterio interpretativo guarda relación con la autonomía de RENFE,

vale para interpretar sus relaciones con el Estado. (La autonomía de la Red, afirmada en la base 4.^a de la L. de 24-I-1941, tiene en contra una larga práctica administrativa. Se declara con más vigor en los arts. 5.^o, 30, i), y 33 E.).

El año 1918, el informe CAMBÓ sobre el problema ferroviario afirmaba: «... el principio fundamental de que el servicio ferroviario *ha de bastarse a sí mismo*». Es decir, en términos de economía, que la empresa RENFE debe tender a la autosuficiencia, por el juego de costos e ingresos.

Si ello era válido el año 1918, en que el ferrocarril, prácticamente, monopolizaba el transporte, con más razón en 1965: la carretera y la vía aérea son transportes competitivos establecidos por la libre iniciativa individual. Al ferrocarril residúa como servicio público el tráfico no absorbido por éstos —portes masivos, tránsito internacional, servicio de correos; tráfico más rápido, cómodo y seguro...—. En el último sentido, el ferrocarril ofrece ventajas respecto de la carretera, donde los vehículos se hacen cada vez más pequeños, más numerosos, aumentando el riesgo de la circulación, y, en todo caso, producen cansancio físico al conductor. Los ferrocarriles no han de facilitar *todo* el transporte entre *todas* las zonas geográficas, sino en un futuro próximo, solamente un transporte de calidad. Lo cual sólo puede lograrse dotándole de la agilidad de una empresa económica, y ello exige previamente la total autonomía de gestión.

El Estado, en resumen, ha de ser liberal en la interpretación de la autonomía que el Estatuto concede a RENFE, aun cuando los criterios mercantiles con que ésta opere la desborden y sean difícilmente comprensibles desde una mentalidad administrativa.

No se trata de alterar el actual régimen jurídico de RENFE, recién estrenado —;bastante exceso de legislación padecemos!—, sino de interpretarlo con amplitud. Únicamente queda estrecho, a nuestro juicio, el art. 77 E. La posibilidad de autofinanciación de RENFE y de subsiguiente depuración de sus servicios, si llega el evento de una coyuntura económica favorable para la explotación de los ferrocarriles, no debe limitarse en pro de un inmediato beneficio para el Tesoro.

S. ARAUZ DE ROBLES.

