

El Reglamento de matriculación de aeronaves civiles y el Convenio de Ciudad del Cabo

Elisa Torralba Mendiola

Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Madrid

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El Convenio de Ciudad del Cabo, que se completa con una serie de protocolos (entre ellos el de aeronaves) sin cuya ratificación no puede entrar en vigor, crea una garantía internacional que debe ser reconocida en todos los Estados contratantes, que sólo puede constituirse sobre un bien previsto en el artículo 2.3 (células de aeronaves, motores de aeronaves y helicópteros, material rodante ferroviario y bienes de equipo espacial) y que se extiende a los productos derivados de una eventual indemnización. El objetivo perseguido mediante el establecimiento de esta nueva figura es evitar el riesgo de discontinuidad transfronteriza de las garantías reales en el ámbito internacional, es decir, el riesgo de no ser reconocida en el extranjero o de serlo con unos atributos distintos en cada lugar¹. Por ello se establecen además normas de reconocimiento, en el marco de un concurso, de esas garantías internacionales.

En ese contexto, y en consonancia con los objetivos del convenio, se crea un Registro Internacional de garantías para cada categoría de los bienes incluidos en un protocolo, si bien la inscripción no es un requisito de constitución de la garantía internacional, sino sólo de su efectividad para crear una preferencia de cobro. El Registro referente a los bienes aeronáuticos se encuentra en funcionamiento y está gestionado por una sociedad privada irlandesa, bajo la supervisión de la Organización Internacional de Aviación Civil. Sus características básicas son: *a)* es un registro de mera publicidad,

es decir, sin calificación, cuyo efecto no es, en consecuencia, la dación de fe pública registral, sino de mera oponibilidad de las cargas inscritas; *b)* el objeto de inscripción no es el deudor, sino el bien; *c)* permite al acreedor preservar su rango y oponibilidad frente a terceros y otorga prioridad frente a las garantías nacionales no inscritas en el Registro Internacional ni cubiertas por una declaración formulada por un Estado contratante en virtud del artículo 39; se permite, además, inscribir los pactos de subordinación de rango de las garantías y las garantías futuras («avisos»), y *d)* los efectos de la inscripción se producen desde el momento en que puede ser consultada.

De acuerdo con el artículo 18 del convenio, los requisitos de inscripción en este Registro serán los fijados por el protocolo correspondiente y por el reglamento de funcionamiento de cada Registro. El apartado 5 del precepto prevé la posibilidad de que cada protocolo disponga que el Estado contratante puede designar en su territorio una o varias entidades como puntos de acceso por medio de los cuales se transmita o se pueda transmitir al Registro Internacional la información necesaria para la inscripción; se añade que «un Estado contratante que haga esa designación podrá especificar los requisitos, si los hubiere, que deberán satisfacerse antes de que esa información se transmita al Registro Internacional». Los tres protocolos del Convenio de Ciudad del Cabo hacen constar esta posibilidad.

¹ GÓMEZ GÁLIGO, F. J., y HEREDIA, I., «El Convenio de Ciudad del Cabo y su protocolo sobre bienes de equipo espacial», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2012, núm. 731, pág. 1416.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

En ese contexto, la disposición adicional sexta del Real Decreto 384/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de matriculación de aeronaves civiles, establece que el Registro de Bienes Muebles es el punto de acceso al Registro Internacional creado por el Convenio de Ciudad del Cabo relativo a las garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil.

La solución adoptada por el legislador español no se adecua bien a los requisitos del Convenio de Ciudad del Cabo y adopta una posición que no va a resultar favorable para la industria española. Las críticas se pueden centrar fundamentalmente en dos cuestiones: *a)* la obligatoriedad —o no— del uso del punto de acceso nacional y *b)* el papel de ese punto de acceso.

¿Quién debe utilizar el punto de acceso nacional español?

Entre las distintas posibilidades de las que el legislador español disponía para determinar el ámbito de la reserva de acceso, se ha optado por aplicar esta última únicamente a las aeronaves matriculadas en España (según se desprende de la necesidad de que la aeronave esté inscrita en el Registro de Aeronaves para luego tener acceso al de Bienes Muebles, que resulta del artículo 10 del real decreto) y no a las que se refieren a aviones o partes de aviones de compañías con COMI en España o a aviones situados en España al tiempo de constitución de la garantía. Como no todas las aeronaves matriculadas en España están sujetas también a inscripción en el Registro de Bienes Muebles, el real decreto está creando de manera indirecta la obligación de inscribirlas si se pretende constituir sobre ellas una garantía internacional que acceda al Registro a través del punto de acceso español.

De este modo, las garantías constituidas sobre aeronaves no inscritas en el Registro de Aeronaves español no podrán acceder al Registro Internacional por medio del punto de acceso español. Pero no parece que esta afirmación opere también a la inversa, es decir, no cabe afirmar que una aeronave matriculada en España no pueda acceder directamente al Registro Internacional o no pueda hacerlo por medio de puntos de acceso nacionales distintos del español si aquellos lo permiten.

El artículo 19 del Protocolo de Aeronaves concibe los puntos de acceso nacionales como meros

transmisores al Registro Internacional de la información necesaria para la inscripción de la garantía internacional («un Estado contratante podrá en todo momento designar una entidad o entidades en su territorio como puntos de acceso por medio de los cuales se transmitirá o se podrá transmitir al Registro Internacional la información necesaria para la inscripción [...]») sin añadir datos adicionales relevantes a los efectos que aquí nos ocupan sobre las características o las posibilidades de actuación de esos puntos de acceso. Dos cosas sí aclara expresamente este precepto: *a)* estos puntos de acceso no pueden establecerse para la inscripción de un aviso de una garantía nacional o de un derecho de garantía en virtud del artículo 40 del convenio (garantías no convencionales) que tengan su origen en las leyes de otro Estado y *b)*, cuando la garantía que se vaya a inscribir se refiera a motores de aeronaves, el uso de los puntos de acceso puede permitirse, pero no imponerse.

En ningún apartado del artículo 19 del protocolo se establece que los Estados puedan imponer el punto de acceso nacional a las aeronaves matriculadas en su territorio, de manera que las garantías constituidas sobre ellas, aún sometidas a la ley de otro Estado, deban obligatoriamente acceder al Registro Internacional a través de los puntos de acceso nacionales. Es cierto que hay argumentos que permiten abogar por esta interpretación: si el apartado segundo establece la imposibilidad de imponer el punto de acceso a las garantías sobre motores de aeronaves es porque, *a sensu contrario*, sí pretende permitir que se imponga en el resto de los casos, es decir, cuando la garantía no afecte únicamente al motor. De esa lectura *a contrario* no cabe, sin embargo, concluir que sea el criterio del lugar de matrícula el que debe determinar el acceso al Registro Internacional por un punto nacional concreto ni que el artículo 19 no se refiera únicamente a la limitación de los puntos de acceso «internos» y pretenda excluir la entrada a través de puntos de acceso de otros Estados.

No obstante, el Comentario Oficial al Convenio de Ciudad del Cabo sí parece sostener esta conclusión con argumentos derivados del proceso de elaboración del convenio y de las necesidades de coordinación del sistema (si se permitiera que, junto con el Estado de matrícula, otros exigieran el acceso a través de los puntos por ellos establecidos, podrían producirse discordancias)². En el mismo sentido

podría interpretarse el artículo 12, en sus apartados 2 y 6, del Reglamento de funcionamiento del Registro de Aeronaves³ cuando prevé que un Estado contratante sólo podrá designar un punto de acceso obligatorio con respecto a las inscripciones relativas a células de aeronave y helicópteros de los que sea Estado de matrícula o con respecto a inscripciones de garantías internacionales futuras, ventas futuras o cesiones futuras de garantías internacionales sobre una célula de aeronave o un helicóptero respecto a los cuales haya adoptado medidas de reglamentación para llegar a ser el Estado de matrícula, y cuando dispone, asimismo, que el Registro Internacional haga una advertencia electrónica contra cualquier inscripción que no se efectúe por medio de un punto de acceso directo cuando su uso sea obligatorio o dicha inscripción no se lleve a cabo de conformidad con los procedimientos exigidos por un punto de acceso autorizante.

Sin embargo, nada de lo señalado puede llevarnos a la conclusión de que el Estado de matrícula pueda excluir la entrada por los puntos de acceso situados en otros Estados si éstos lo permiten. El texto del artículo 19 del convenio no establece nada al respecto y la eliminación de una referencia de tal relevancia, cuando la cuestión se estuvo barajando a lo largo de los trabajos preparatorios, sólo muy dudosamente debería poder achacarse a un olvido. Por otra parte, del comentario oficial sólo resulta claro que Estados distintos del de matrícula no pueden obligar a acceder al Registro Internacional a través de su territorio, pero no que no puedan facultar o permitir que se haga.

También permite una lectura en esa línea el artículo 12 del reglamento: el punto de acceso nacional sólo es obligatorio dentro del territorio nacional, sin que eso limite las posibilidades de otros Estados de establecer que, a través de los puntos por ellos establecidos, puedan acceder al Registro Internacional garantías sobre aeronaves matriculadas en otros territorios; la «advertencia» que debe efectuar el Registro no se refiere más que a esa circunstancia.

¿Cuál es la función del punto de acceso?

Como se ha señalado, el artículo 19 del protocolo no parece considerar más posibilidad que la transmisión al Registro Internacional. En esta línea se sitúa el mencionado comentario oficial cuando establece que el Estado contratante que designa un punto de acceso es libre para añadir las exigencias suplementarias —como el pago de un canon— que considere necesarias para la transmisión de datos al Registro Internacional (y no para otras finalidades); agrega, además, que el Estado está obligado por el artículo 26 del convenio, según el cual no es posible privar a nadie del acceso a los servicios de inscripción y consulta del Registro Internacional más que si no respeta los procedimientos previstos por el capítulo en el que se inserta tal artículo, que no son otros que los procedimientos del convenio y no los de ninguna legislación nacional.

Desde esa perspectiva hay que leer el artículo 12 del Reglamento de funcionamiento del Registro de Aeronaves cuando trata las relaciones con los puntos de acceso y distingue entre «puntos de acceso autorizantes», que transmiten o pueden transmitir al Registro Internacional la información necesaria para la inscripción en el marco del convenio y del protocolo, y «puntos de acceso directos», por medio de los cuales se transmitirá o se podrá transmitir directamente al Registro Internacional dicha información. La diferencia entre uno y otro nunca puede conducir a que los puntos de acceso «autorizantes» establezcan un tipo de control para la transmisión de la información que desvirtúe el sistema creado por el convenio y lo convierta en una suerte de sistema de «reconocimiento mutuo» con el que cada Estado establezca las exigencias de registro nacionales que considere más oportunas y, con ellas, unas garantías con los atributos derivados de ese sistema que deban ser reconocidas en la totalidad de los Estados contratantes. No es esa la opción del convenio que, como se ha visto, crea *ex novo* una garantía con una regulación propia y uniforme.

² GOODE, R., *Commentaire Official*, Unidroit, Roma, 2002, págs. 228-229.

³ <http://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=9864>.

Más allá de las dudas sobre la conveniencia de adoptar un sistema de puntos de acceso nacionales y no de inscripción directa en el Registro Internacional (por el que han optado la mayor parte de los Estados que han ratificado el convenio), no habría a esto nada que objetar si la actuación del Registro de Bienes Muebles en relación con estas cuestiones se situara en la línea de la prevista para el Registro Internacional y se limitara a la transmisión de la información como punto de acceso directo o, como máximo, al control estrictamente requerido en un Registro que es de mera publicidad-noticia, si entendemos que se trata de un punto de acceso autorizante, cosa que el real decreto no especifica.

El real decreto no añade nada nuevo sobre las condiciones materiales y formales de acceso al Registro Internacional, que vienen determinadas únicamente por lo previsto en los textos internacionales. No obstante, la disposición adicional sexta distingue entre las garantías o derechos internacionales (a) y las garantías y derechos sujetos a ley española que fueran también susceptibles de inscripción en un Registro Internacional (b).

En relación con las primeras se establece que el registrador hará constar la reserva de prioridad internacional en el oportuno Registro Internacional, en los términos y requisitos previstos en el tratado y protocolo correspondientes sólo «una vez practicada la inscripción de la garantía o derecho internacional en el Registro de Bienes Muebles, o desde el propio asiento de presentación cuando se prevea la reserva de prioridad sobre derechos de constitución futura». Siendo así, la garantía debe primero ser inscrita en el Registro español, sin que se establezca qué tipo de controles se van a llevar a cabo para tal inscripción, pero mucho nos tememos que van a ir más allá de lo que exige un Registro como el internacional, de mera publicidad. Una vez efectuado este control, esta calificación

de la garantía en el sentido clásico por parte del registrador nacional, se podrá acceder al Registro Internacional, esta vez sí, sin más controles y requisitos que los previstos por los textos internacionales. No es que el real decreto establezca las condiciones de la inscripción de manera expresa, pero esta distinción entre la inscripción y la posterior comunicación no parece hecha con otra intención.

Con este sistema, el legislador español entorpece la constitución de la garantía internacional haciéndola más gravosa para las aeronaves matriculadas en España, lo que va a privar de la necesaria celeridad y flexibilidad al sistema. Siendo así, a las compañías les va a bastar con rematricular sus aeronaves en un Estado donde los requisitos no sean tan rigurosos para constituir la garantía y tener así mejor acceso a la financiación. (El mismo sistema se extiende a las garantías no internacionales sujetas a la ley española que en su caso pudieran tener acceso al Registro Internacional, pero en esta ocasión el sistema resulta difícilmente objetable.)

Es probable que lo primero que se argumente en defensa de un control más estricto por parte del registrador de bienes muebles —de una auténtica calificación— sea que ni el convenio ni el Protocolo de Aeronaves ni el Reglamento del Registro relativo a este protocolo prohíben de manera expresa un sistema en que la autoridad autorizante nacional efectúe para la inscripción en un Registro nacional una calificación previa y sólo tras ella, e inscrita la garantía, en el Registro nacional se transmita la información requerida para la inscripción en el Registro Internacional⁴.

No obstante, la ausencia de una prohibición expresa no implica que el sistema resulte admisible. No lo es porque impide la consecución de los objetivos perseguidos por el Convenio de Ciudad del Cabo

⁴ Según el artículo 5.3 del Reglamento de funcionamiento del Registro de Aeronaves, la información necesaria para llevar a cabo la inscripción de una garantía internacional, una garantía internacional futura, un aviso de una garantía nacional, o un derecho o garantía no contractual susceptibles de inscripción es: a) la firma electrónica de la persona que efectúa la inscripción; b) el nombre de cada una de las partes nombradas; c) la siguiente información que identifica el objeto aeroespacial: 1) nombre del fabricante; 2) designación genérica del modelo del fabricante, y 3) número de serie del fabricante asignado al objeto aeroespacial; d) la fecha de expiración de la inscripción, si la inscripción ha de extinguirse antes de solicitar la cancelación; e) en el caso de una garantía internacional o de una garantía internacional futura, el consentimiento de las partes nombradas, dado en virtud de una autorización; f) las direcciones electrónicas de las personas a las que el Registro Internacional debe enviar avisos de información en cumplimiento del artículo 6, y g) si entre las personas nombradas se incluye más de un acreedor, el nombre del acreedor que ha de tener el derecho exclusivo de consentir la cancelación de esa inscripción.

al crear la garantía internacional y establecer un Registro Internacional en los términos en los que lo hace. El «efecto útil»⁵ del texto convencional se ve frustrado si se admite un sistema como el proyectado. El objetivo del convenio es crear una garantía internacional que sea reconocida y protegida universalmente y que facilite el flujo y la obtención de financiación garantizada por activos del equipo móvil (exposición de motivos). Siendo así, el papel de los puntos de acceso nacionales debe conformarse al Registro Internacional y limitarse a un control que no exceda las exigencias de un Registro de publicidad-noticia, excluyendo con eso una calificación registral, tal y como la conocemos en el Registro español. En realidad, pasar de un Registro de *derechos* a un Registro de *documentos*.

Comunicación de derechos y privilegios por el legislador español

Por último, el apartado c de la disposición adicional sexta del real decreto, recogiendo lo previsto

en el artículo 39 del Convenio de Ciudad del Cabo, se refiere a la prioridad que —de conformidad con el tratado correspondiente— sobre la garantía y los derechos internacionales sobre bienes muebles registrables sitios en España tendrán los derechos y privilegios o categoría de aquéllos, aún no inscritos en el Registro Internacional, que el legislador español se hubiere reservado como prioritarios en el instrumento de adhesión, ratificación o aprobación, del tratado, protocolo o reglamento.

Puesto que, a diferencia de lo efectuado por otros Estados, España no ha hecho uso de esta reserva en su instrumento de Adhesión al Convenio (BOE, núm. 238, de 4 de octubre del 2013), si no lo hace tampoco en el momento de ratificar el Protocolo de Aeronaves, no podrán alegarse derechos o privilegios que tengan prioridad sobre la garantía internacional sobre las aeronaves sitas (registradas) en España.

⁵ Véase al respecto, HEREDIA, I., «La adhesión de España al Convenio de Ciudad del Cabo y sus consecuencias», *La Ley Mercantil*, núm. 1, abril 2014. Según este autor, los requisitos que el artículo 18.5 del convenio permite exigir a los puntos de acceso nacionales son sólo los necesarios para garantizar el respeto a los procedimientos a los que el convenio somete el acceso al Registro Internacional y que se contienen en el capítulo V o la imposición de cualquier tipo de tasa o arancel (pág. 10).