

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**7876** *Resolución de 24 de mayo de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Zaragoza n.º 13, por la que se deniega la inmatriculación de varias fincas en virtud de certificación administrativa.*

En el recurso interpuesto por don G. G. P., en nombre y representación del Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro, contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Zaragoza número 13, doña María de los Ángeles Ruiz Blasco, por la que se deniega la inmatriculación de varias fincas en virtud de certificación administrativa.

#### Hechos

##### I

Mediante escritura otorgada el día 15 de diciembre de 2017 ante el notario de Zaragoza, don Jesús Pérez Espuelas, con el número 1.794 de protocolo, se elevó a público certificación de dominio de 5 fincas expedida por don C. A. B., secretario del Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro, con el visto bueno de su presidente, en la que se solicitaba la inmatriculación de cinco fincas al amparo del artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

##### II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Zaragoza número 13, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Registro de la Propiedad de Zaragoza-Trece.

Acuerdo adoptado por la Registradora de la Propiedad que suscribe, en la calificación de la precedente Acta, a la vista de la misma y de los antecedentes que resultan del Registro, en base a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

#### Hechos

1. Dicha Acta fue presentada en este Registro a las trece horas y cuarenta minutos del 17 de enero de 2018, causando el asiento 581 del Diario 55.
2. En ella, Don G. G. P., como Presidente del «Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro», eleva a públicos los acuerdos que en la misma se incorporan.

Dichos acuerdos resultan de la certificación protocolizada y expedida por Don C. A. B., en su calidad de Secretario del referido Sindicato, el día 22 de noviembre de 2017, con el visto bueno del señor Presidente del Sindicato.

Se hace constar en la misma que el «Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro» es propietario de las fincas que se detallan a continuación, todas ellas destinadas a acequias de riego, estando dichas fincas inventariadas, haciendo constar la pertenencia al Sindicato desde tiempo inmemorial. Se incorporan asimismo certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de las fincas a que se refiere la certificación.

No se hace constar la fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión de los inmuebles objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo.

Se solicita en la misma la inscripción de las fincas a favor del Sindicato, de conformidad con el artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

#### Fundamentos de Derecho

Señalando el artículo 206 que «Las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo.», y entendiendo que las Comunidades de Regantes tienen la naturaleza de Corporaciones de Derecho Público, las mismas no forman parte de la Administración General del Estado, sus bienes no integran el Patrimonio Público, ni la persona que expide la certificación tiene el carácter de funcionario, según se exige en el propio artículo.

La redacción del artículo 206 de la Ley Hipotecaria antes de la reforma del mismo por la Ley 13/2015 hacía referencia a las Corporaciones de Derecho Público a efectos de permitir la inmatriculación de sus bienes por el procedimiento que el artículo establecía. No es así desde la citada reforma, que únicamente se refiere a las «entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas».

Avala además esta consideración lo dispuesto en los artículos 2.2 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el artículo 84, al señalar el primero de ellos que «El sector público institucional se integra por: a/ Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, b/ Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas, c/ Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.» y el artículo 84 «Integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades: a/ Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en: 1.º Organismos autónomos. 2.º Entidades Públicas Empresariales, b/ Las autoridades administrativas independientes, c/ Las sociedades mercantiles estatales, d/ Los consorcios. e/ Las fundaciones del sector público, f/ Los fondos sin personalidad jurídica, g/ Las universidades públicas no transferidas.»

Del mismo modo, el artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece lo siguiente: «1. Las disposiciones de este título se aplicarán a: a/ La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local, b/ Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de

accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social, c/ Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, d/ Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas... 2. A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a/ a d/ del apartado anterior.»

Por todo ello acuerda:

- A. Denegar la inscripción del documento, en base a los argumentos expuestos.
- B. No practicar anotación preventiva de suspensión por no haberse solicitado y por el carácter insubsanable del defecto.

La presente calificación negativa lleva consigo la prórroga del asiento de presentación, en los términos establecidos en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria.

Contra el presente acuerdo de calificación (...)

Zaragoza, 1 de febrero de 2018. La registradora (firma ilegible) Fdo. María Ángeles Ruiz Blasco».

### III

Contra la anterior calificación, don G. G. P., en nombre y representación del Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro, interpuso recurso el día 28 de febrero de 2018 mediante escrito en el que alega lo siguiente:

«Primera.

El artículo 206.1 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria en su redacción al momento de otorgarse la escritura y de su presentación en el Registro de la Propiedad, establece:

1. Las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo.

Esta redacción se ha realizado por el Art. 1.12 de Ley 13/2015 de 24 junio de 2015.

La redacción anterior por Ley 13/1996 de 30 diciembre era:

1.º El Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél y las de la Iglesia católica, cuando carezcan de título escrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos. Mediante certificación

administrativa, librada en los términos indicados en el párrafo anterior y con los demás requisitos en cada caso establecidos, podrán inscribirse la declaración de obra nueva, mejoras y división horizontal de fincas urbanas, y, siempre que no afecten a terceros, las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas del Estado y de los demás entes públicos estatales certificantes.

Entendemos que con independencia de que mediante la actual redacción se haya privado a la Iglesia católica de este privilegio, la actual expresión «entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas (Administraciones Públicas)» ha sustituido y resulta equivalente a la anterior expresión de Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél.

Segunda.

Las Comunidades de Regantes, están contempladas y reguladas en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Lo primero que se dice de ellas en el texto refundido de la Ley de Aguas es que deben constituirse obligatoriamente:

Artículo 81. *Obligación de constituir comunidades de usuarios (...).*

Por tanto su constitución no es voluntaria, sino que es por imperativo legal.  
En cuanto a su carácter público o privado y su regulación, se dice:

Artículo 82. *Naturaleza y régimen jurídico de las comunidades de usuarios:*

1. Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 83. *Facultades de las comunidades de usuarios.*

(...) Artículo 84. *Órganos de las comunidades de usuarios (...).*

Por tanto la Ley de Aguas les otorga un carácter público y unas facultades públicas para el ejercicio de sus funciones.

Asimismo el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Artículo 209 (...).

Artículo 210.

1. Las Comunidades de Usuarios serán beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de las servidumbres que exijan su aprovechamiento y el cumplimiento de sus fines (art 83.2 del texto refundido de la Ley de Aguas).

Artículo 227 (...).

Tercera.–Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Artículo 1.

1. (...)
2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

Artículo 2.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas.

e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

La actividad de las Comunidades de Regantes como Corporaciones de Derecho Público que son, no sólo está sujeta al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que además, ni siquiera son competentes los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, sino los Tribunales Superiores de Justicia, al ejercer competencias sobre dominio público.

Artículo 8.3.

3. Conocerán en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado y de las comunidades autónomas, contra los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o tutela.

Se exceptúan los actos de cuantía superior a 60.000 euros dictados por la Administración periférica del Estado y los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, o cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales.

Es decir, que como consecuencia de su carácter público las Comunidades de Regantes deben acudir para resolver sus conflictos a la jurisdicción contenciosa administrativa y no pueden acudir a la jurisdicción civil a la que estarían sometidos si tuvieran un carácter privado.

Cuarta.

Las Comunidades de Regantes, como entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los Organismos de Cuenca (Confederaciones Hidrográficas), están sometidas al principio de responsabilidad patrimonial al igual que el resto de la administración pública.

La jurisprudencia contencioso administrativa está llena de sentencias sobre reclamación de responsabilidad patrimonial contra las Comunidades de Regantes, a las que consideran Administración.

Enumero a modo de ejemplo:

TSJ Castilla y León (Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo. sec 3.ª S 21-1-2010. n.º 93/2010. rec. 1059/2004

Fallo (...)

TSJ Comunidad Valenciana Sala de lo Contencioso-Administrativo. sec. 1.ª S 27-7-2009. n.º 1228/2009. Rec. 12/2008.

Fallo (...)

TSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo. sec. 4.ª S 28-12-2009. n.º 1067/2009. Rec. 296/2006.

Fundamentos de Derecho (...)

Fallo (...)

TSJ Aragón Sala de lo Contencioso-Administrativo. sec. 3.ª S 11-11-2014. n.º 540/2014. Rec. 234/2011.

Cuarto.—(...)

Fallo (...)

Quinta.

Destacamos también una consulta que se formuló a la Dirección General de Tributos con motivo de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, para conocer el criterio de la DGT sobre si las Comunidades de Regantes están exentas o no del pago de la tasa para el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Como se ve es claro el criterio que mantiene la DGT, que recoge el criterio del Tribunal Supremo en el sentido de considerarlas como administración pública.

DGT. Consulta n.º V3082/2013 de 17 octubre 2013.

Cuestión planteada

Si las Comunidades de Regantes están exentas del pago de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social.

Contestación

En relación con la cuestión planteada, este Centro Directivo informa lo siguiente:

El artículo 82 del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2011, de 20 de julio, establece que las Comunidades de usuarios - género del que forman parte las Comunidades de Regantes- tienen el carácter de Corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de Cuenca -o a la Administración hidráulica autonómica correspondiente, de acuerdo con la Disposición Adicional Cuarta-, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento, y que actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271. El artículo 81 añade que los estatutos u ordenanzas, que redactarán y aprobarán los propios usuarios, y deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al Organismo de Cuenca, regularán la organización de las Comunidades

de usuarios, así como la explotación en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento.

Siendo la función pública primordial de las Comunidades de Regantes la de administrar y distribuir entre sus miembros los aprovechamientos colectivos de aguas públicas concedidas, en el ejercicio de tal función están investidas de una serie de potestades (organizativa y normativa, ejecutividad de sus actos, utilización de la vía de apremio para el cobro de sus deudas, etc.) que se desgranar en los artículos 82 al 84 del Texto Refundido y que justifican que su ejercicio se someta a la tutela por el Organismo de Cuenca, que la ejercerá a través de la aprobación y modificación de sus Estatutos y Ordenanzas y del recurso dealzada contra Acuerdos de la Junta General y la Junta de Gobierno de la Comunidad

En definitiva, concluye el Tribunal Supremo, en la Sentencia citada, que « las Comunidades de Regantes forman parte de la denominada Administración Corporativa, caracterizados por ser entes dotados de personalidad jurídica a los que la Ley les atribuye la gestión de fines públicos, lo que les convierte en Administraciones Públicas.»

Sexta.

Toda la exposición legislativa y jurisprudencial que antecede nos lleva a concluir sin ninguna duda que las comunidades de regantes son administraciones públicas y ello porque la Ley de Aguas les otorga el carácter de Corporaciones de Derecho Público, encuadrables en la expresión «entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de» otras administraciones que recoge el artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

Es indiscutible que las leyes dotan a las comunidades de regantes de potestades, les sujetan a los principios y les otorgan privilegios propios de las administraciones públicas: se califican como de derecho público (ley de aguas), tienen potestad sancionadora a través del jurado de riegos (ley de aguas), potestad recaudadora a través de la vía de apremio (ley de aguas), sus actos son actos administrativos puesto que son ejecutivos y recurribles en vía administrativa (ley de aguas), tienen la facultad de usar la expropiación forzosa (ley de aguas), quedan exentas de tasas judiciales porque son consideradas como administración (DGT), están sometidas al control de los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa (ley jurisdicción contencioso administrativa), y sujetas al principio de responsabilidad patrimonial (jurisprudencia) y les es de aplicación la ley de procedimiento administrativo común y le lay de régimen jurídico del sector público.

Ello quiere decir que las Comunidades de regantes, en el desarrollo normal de las funciones que le encomienda la Ley de Aguas, cuales son la policía, distribución y administración de las aguas (bien de dominio público), no pueden comportarse como lo haría un particular, no pueden acudir a la jurisdicción civil para reclamar las deudas puesto que deben acudir a la vía de apremio, no pueden reclamar indemnización por daños y perjuicios si no es a través del jurado de riegos como responsabilidad civil derivada de infracción, no pueden allanarse ni transigir en procedimientos judiciales.

Entonces, si se comportan a todos los efectos como administración pública, con sus derechos y obligaciones, prerrogativas y responsabilidades, ¿Qué razón jurídica puede justificar su exclusión del artículo 206 de la LH?, si pueden utilizar la vía de la expropiación forzosa como título inmatriculador, porque no pueden utilizar la vía del artículo 206 para realizar una primera inscripción?.

Se alega como motivo de denegación que los bienes de las comunidades de regantes no son demaniales, pues bien, al margen de que al ser beneficiarias de la expropiación forzosa de bienes previamente declarados de utilidad pública, dichos bienes sí que serían demaniales, el artículo 206 de la LH no hace distinción alguna sobre los bienes a inmatricular, sino que dice: «...podrán inmatricular los bienes de su titularidad», no supone por tanto impedimento jurídico alguno el carácter de los bienes de las Corporaciones de derecho público como son las Comunidades de Regantes para poder utilizar la vía del art. 206 de la LH.

Los bienes cuya primera inscripción se solicita son porciones de terreno afectas al servicio de riego y que actualmente están en uso, es decir, acequias que forman parte de la red general de riegos de la Comunidad, son bienes afectos a un uso colectivo como es el servicio de riego.

Dichas acequias están catastradas a nombre del Sindicato, tal y como figuran en las consultas catastrales que se acompañan a la Certificación, son propiedad del Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro desde tiempo inmemorial, están inventariadas y recogidas en sus Ordenanzas aprobadas por Orden Ministerial de 19 de noviembre de 1958, y modificadas para su adaptación a la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, por Resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro de fecha 18 de octubre de 1988, ejerciendo éste desde la Constitución del antiguo Sindicato de Riegos de El Burgo de Ebro en 1847, libre, pacífica e ininterrumpidamente los actos de posesión, policía y conservación convenientes.

Al estar destinadas a servicio de riego y en uso, no se pueden enajenar, por lo que tampoco pueden acceder al Registro de la Propiedad por la vía de un segundo título.

Séptima.—Por último hacemos referencia a los preceptos legislativos que se invocan para fundamentar la denegación de la inscripción por la vía del art. 206 LH.

Se invoca el artículo 2.2 de la Ley 40/2015 de Régimen del Sector Público, en relación con el artículo 84, pero incurre en error la Sra. Registradora al relacionar estos preceptos, y ello por cuanto:

El artículo 2.2 dice:

2. El sector público institucional se integra por:

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

Y en el punto 3:

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.

Por tanto, ateniéndonos a la simple literalidad de ambos preceptos, las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las administraciones públicas forman parte del sector público institucional y además se consideran administración pública.

El artículo 84 de la misma ley, mencionado por la Sra. Registradora, lo que hace es acotar el sector público institucional, porque el precepto dice: composición y clasificación del sector público institucional estatal, en el que lógicamente no entran las comunidades de regantes, como tampoco ninguna otra entidad de derecho público que no se extienda a todo el ámbito estatal.

Es decir, el sector público institucional abarca a otras entidades que no son de ámbito estatal, como son las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de otras administraciones públicas aunque no sean de ámbito estatal, entre las que se encuentran las Corporaciones de derecho público.

En cuanto a la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 2 referente al ámbito de aplicación de la misma, vuelve a incluir en dicho ámbito de aplicación a entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

No encontramos en estos preceptos justificación alguna para excluir a las Corporaciones de derecho público de la expresión «entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas del artículo 206 LH.

No se hace referencia en la calificación a la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde en su Preámbulo deja claro que las Corporaciones de Derecho Público forman parte del Sector Público, así se dice en el número V:

El título preliminar, de disposiciones generales, aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la Ley. Entre sus principales novedades, cabe señalar, la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones. Se prevé la aplicación de lo previsto en esta Ley a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público, si bien las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por la presente Ley.

El artículo 2, que viene a recoger el mismo ámbito subjetivo que la Ley 40/2015 dice:

1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

2. El sector público institucional se integra por:

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.

4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.

Ni la Ley 40/2015 ni la Ley 39/2015 excluyen a las Corporaciones de Derecho Público del sector público institucional, el hecho de que se rijan por su normativa específica no significa que no formen parte del sector público institucional.

La ley de Aguas, la Ley Hipotecaria, la Ley del sector público, la Ley de procedimiento administrativo, tienen el mismo rango jerárquico, ello quiere decir que mientras la Ley de Aguas otorgue a las Comunidades de Regantes el carácter de Corporaciones de Derecho Público deben ser consideradas como Administración (entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas) sujetos a los mismos principios y dotados de las mismas facultades que el resto de administraciones públicas y en consecuencia debe admitirse también para ellas la vía del artículo 206 de la LH como medio excepcional de inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad.

Octava.

En cuanto al defecto subsanable: No se hace constar la fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión de los inmuebles objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo».

Consta en la Certificación que el Secretario del Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro, es la persona encargada de la custodia y administración de los bienes propiedad del Sindicato de Riegos y que el Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro es propietario, entre otros bienes patrimoniales, tal y como consta en el inventario de bienes de este Sindicato, y

que dichos bienes son propiedad del Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes de El Burgo de Ebro desde tiempo inmemorial, están inventariadas y recogidas en sus Ordenanzas aprobadas por Orden Ministerial de 19 de noviembre de 1958, y modificadas para su adaptación a la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, por Resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro de fecha 18 de octubre de 1988, y aún antes desde la constitución del antiguo Sindicato de Riegos de El Burgo de Ebro en 1847».

#### IV

La registradora de la Propiedad de Zaragoza número 13 emitió informe ratificando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 206 de la Ley Hipotecaria; 82 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; 199 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; 2 de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; las Sentencias del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, 18 de julio de 1989, 12 de junio de 1996 y 1 de octubre de 1998; las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 diciembre de 1990 y 15 de diciembre de 2006, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 18 de septiembre de 2013 y 3 de mayo y 21 de junio de 2016.

1. Debe decidirse en este expediente si puede inmatricularse una finca en virtud de certificación de dominio expedida por una comunidad de regantes, al amparo del artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

Este precepto, en la redacción dada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, dispone que «las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo». La norma recoge, por tanto, un medio especial para la inmatriculación de los bienes pertenecientes a la Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza demanial o patrimonial de los mismos.

2. Como ha señalado esta Dirección General en la Resolución de 3 de mayo de 2016, la doctrina define a la comunidad de regantes como «aquellas Entidades Administrativas, Corporaciones de Derecho Público, con derecho a utilizar un determinado caudal de Aguas Publicas, superficiales o subterráneas, fundamentalmente destinadas al riego, con el fin de lograr su íntegro, eficaz y coordinado aprovechamiento mediante la observancia de unas normas formadas por los propios partícipes y

homologados por su respectivo Organismo de Cuenca, a cuya circunstancial tutela quedan adscrita».

En este sentido el artículo 82.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y el artículo 199 de su Reglamento señala que «las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento».

Por tanto las comunidades de regantes son entidades administrativas, esto es, como parte de la Administración Pública Hidráulica, pues en las mismas concurren las siguientes peculiaridades: a) sus fines son de interés público; b) para el cumplimiento de sus fines la Ley las dota de potestades administrativas (la reglamentaria, la ejecutiva, la sancionadora etc.); c) los acuerdos adoptados por sus distintos órganos son actos administrativos, ejecutivos, y pueden ser impugnados ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa; d) cabe exigir a las comunidades de regantes responsabilidad derivada del normal o anormal funcionamiento de sus peculiares servicios; e) su constitución y ordenanzas necesitan la aprobación del Organismo de Cuenca, y f) las comunidades de regantes realizan, por mandato de la Ley y con la autonomía que en ella se les reconoce, las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la Administración.

En definitiva, como puso de relieve el Tribunal Supremo en la Sentencia de 15 de diciembre de 2006, la Ley de Aguas de 1985 despejó las dudas sobre la naturaleza jurídica pública de las comunidades de usuarios y su dependencia de la Administración, al establecer que tienen el carácter de corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de Cuenca, con lo que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas, como puso de relieve el Tribunal Constitucional, Sentencias números 76/1983 y 227/1988, dado que su finalidad es la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de las mismas, en régimen de participación por los interesados.

3. Sentado el carácter de corporaciones de Derecho público integradas en la administración hidráulica, la cuestión fundamental de este expediente se centra en determinar si las comunidades de regantes pueden considerarse incluidas en la expresión que utiliza el artículo 206 de la Ley Hipotecaria cuando se refiere no sólo a las Administraciones Públicas, sino también a las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas.

En este punto cabe destacar que antes de la reforma operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, el precepto se refería a «el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél», de manera que se ha sustituido esta última referencia por la de «las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas». Por tanto, tras la reforma ha desaparecido del precepto la expresión «Corporaciones de Derecho público».

Como ya se afirmó por esta Dirección General en las Resoluciones de 18 de septiembre de 2013 y 21 de junio de 2016, el Derecho Administrativo conoce diversas formas de personificación a través de distintos entes administrativos, ordenándose la pluralidad de los mismos en distintas categorías. Entre otros criterios clasificatorios, pueden distinguirse entre las administraciones territoriales (Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Administraciones locales) y las no territoriales. En este segundo grupo se distingue, a su vez, entre la Administración institucional y la corporativa, y en este último subgrupo se inscriben las comunidades de regantes. Su consideración como verdaderas Administraciones Públicas ha sido muy debatida. Ciertamente de nuestro Derecho positivo parece resultar un criterio favorable a tal caracterización. Así, el artículo 1, párrafo 2, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, precisa que a los efectos de la misma «se entenderá por Administración Pública: (...) d) Las Entidades de Derecho Público que

sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales».

Por otra parte, la clasificación que distingue el Sector Público entre administración territorial y administración institucional se recoge con nitidez en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que dispone: «1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional. 2. El sector público institucional se integra por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley. 3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior. 4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley».

La Ley General Presupuestaria, en relación con la Administración General del Estado, afirma en su artículo 2 que integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades: «a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en: 1.º Organismos autónomos. 2.º Entidades Públicas Empresariales. b) Las autoridades administrativas independientes. c) Las sociedades mercantiles estatales. d) Los consorcios adscritos a la Administración General del Estado. e) Las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado. f) Los fondos sin personalidad jurídica. g) Las universidades públicas no transferidas. h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados. i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado».

4. Por tanto, frente a los entes territoriales que se caracterizan por la universalidad de sus fines, los no territoriales se limitan a gestionar un servicio concreto que le encomienda un ente territorial, al que necesariamente están afectos y que despliega sobre aquéllos una potestad de tutela que, en el caso de los entes institucionales, se proyecta incluso sobre su organización y funcionamiento. La universalidad de los fines de los entes territoriales explica que tengan atribuidos por la Ley poderes públicos superiores, como el poder reglamentario, el tributario, el expropiatorio o, lo que resulta relevante para la resolución del presente recurso, la aptitud para ser titulares de bienes de dominio público, aptitud que no se puede predicar con carácter general de los entes no territoriales, respecto de los cuáles, a estos efectos, ha de partirse de su «summa divissio» entre corporaciones e instituciones. El dato esencial que caracteriza a las primeras es que la corporación es un conjunto de personas, que adoptan la condición de miembros a cuyos intereses sirven el ente, siendo la voluntad colectiva de los mismos la que, a través de un proceso representativo, integra la voluntad de aquél. Por el contrario en las instituciones no existen propiamente miembros y los fines que están llamadas a cumplir son los definidos como tales por el fundador, siendo éste en el caso de las Instituciones Públicas una Administración territorial. Por otra parte, en el caso de las corporaciones rige la técnica de la «autoadministración».

Por todo ello se ha discutido si las corporaciones de Derecho público (colegios profesionales, cámaras de Comercio, Industria y Navegación, cámaras agrarias,

comunidades de regantes, etc.) entran dentro de la categoría de Administración Pública en sentido estricto. Frente a las corporaciones privadas, que nacen de un pacto asociativo libre y previo, las corporaciones públicas son creadas por la Ley, o por un acto administrativo dictado en ejecución de una ley, y tras su creación se integra en un sistema organizativo más amplio y que le relaciona, a través de una relación de tutela, con una Administración territorial. Esta creación por ley y este sometimiento a tutela administrativa de los entes corporativos públicos se explica, como ha destacado la doctrina, porque hay un interés público en su existencia, por lo que se sustraen al principio asociativo puro. En razón a ello la ley de creación les suele atribuir funciones, directamente o a través de la Administración que ejerce su tutela, de carácter propiamente administrativo o funciones públicas para que las ejerza en régimen de «autoadministración». Pero junto con este interés público la ley de creación trata de canalizar igualmente a través de estos entes la defensa y representación de los intereses privados de sus miembros (de ahí su consideración como corporaciones sectoriales de base privada).

Dada esta conmixción y confluencia de intereses públicos y privados, esta sustracción al principio asociativo puro, y ese carácter legal de la constitución y regulación de estas Corporaciones se entiende que se haya polemizado largamente sobre si son o no verdaderas Administraciones Públicas. Como ha señalado la doctrina más autorizada, lo son «secundum quid», no por esencia y en su totalidad, sino en la medida en que ejercen funciones públicas atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración a la que se encuentran vinculados. Por ello cuando el artículo 1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa incluye a estas corporaciones entre las Administraciones Públicas lo hace en la medida de su vinculación a una Administración territorial (Estado, Comunidad Autónoma o Ente Local), y cuando el artículo 2.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común sujeta su actividad a dicha ley, lo hace sólo supletoriamente ya que se rigen por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por ley o delegadas por una Administración Pública y artículo 2.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sujeta su actividad a dicha ley, lo hace exclusivamente «cuando ejerzan potestades administrativas», pero no en otro caso.

Por ello no puede afirmarse la existencia de un criterio legal de subsunción plena de las corporaciones en el concepto estricto de Administración Pública, y por ello ni sus fondos integran el Patrimonio Público, ni sus cuotas son exacciones públicas sujetas a la legislación tributaria, ni sus empleados están sujetos al estatuto funcionarial, ni sus actos son actos administrativos salvo en el caso de los producidos en el ejercicio de funciones públicas atribuidas o delegadas.

5. Esta falta de identificación subjetiva entre corporaciones de Derecho público y Administración pública en sentido estricto ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo. Así ya en la clásica Sentencia de 7 de diciembre de 1968 negó a las cámaras de Comercio los beneficios que la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 atribuía a los Entes Públicos. También el Tribunal Constitucional se ha manifestado en este sentido ya desde su Sentencia de 15 de julio de 1987, en la que afirma que «puede considerarse, como algún relevante sector doctrinal dice, que son corporaciones sectoriales de base privada, esto es Corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad que, en gran parte, es privada, aunque tengan atribuidas por ley o delegadas algunas funciones públicas».

Esta misma idea vuelve a afirmarse por el Tribunal en la Sentencia número 132/1989, de 18 de julio, del Pleno, al señalar que «tradicionalmente, y como herencia de las circunstancias en que aparecieron, las Corporaciones Públicas han presentado un aspecto o vertiente de tipo privado, centrado en la «consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran» (STC 76/1983; fundamento jurídico 26), aspecto que coexistía, como se ha dicho, con una dimensión pública, en cuanto órgano de consulta y colaboración con la Administración del Estado (y tras la Constitución de 1978, de las Comunidades Autónomas)».

Pero al propio tiempo, las concomitancias y vinculaciones de estas corporaciones con las Administraciones Públicas que las tutelan impiden que puedan ser sometidas al régimen común de las asociaciones. Y así el Tribunal Constitucional en la Sentencia número 132/1989, de 18 de julio (y en las Sentencias números 107/1996, de 12 de junio, y 194/1998, de 1 de octubre, que reiteran su doctrina), aclara este extremo, señalando que «nos hallamos ante entidades que no han sido fruto de la libre decisión u opción de los afectados, para la obtención de fines autónomamente elegidos, sino fundamentalmente (y sin excluir forzosamente este último aspecto), de una decisión de los poderes públicos, sin que exista por tanto un pactum associationis original, que se ve sustituido por un acto de creación estatal; y tampoco habría una opción en favor de la persecución de fines o defensa de intereses libremente determinados, ya que el objeto de esas agrupaciones vendría definido por los intereses públicos para cuya defensa fueron creadas, y que son también fijados por el poder público. En el tipo de agrupaciones de que se trata -que han recibido la denominación genérica de Corporaciones públicas, con una mayor o menor amplitud- si bien cabe estimar la presencia de un cierto elemento o base asociativa (ya que sus integrantes no se encuentran sometidos a un régimen de tipo estatutario funcional, ni integrados en relaciones de jerarquía y subordinación, sino en posición de paridad), solo en términos muy latos puede hablarse de que exista una asociación, en cuanto que ésta supone una agrupación libre para la obtención de fines, determinados, también libremente, por los miembros que la integran. Como consecuencia de ello, estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incardinarse (pese a contar con una «base asociativa» en el sentido señalado), sin profundas modulaciones, en el ámbito de los artículos 22 y 28 de la Constitución española». Consideraciones éstas que resultan plenamente aplicables a las comunidades de regantes, que por ello, como ya se ha dicho, se integran entre las corporaciones de Derecho público, aspecto éste que también se deduce de la doctrina sentada por este mismo Tribunal en su precedente Sentencia de 5 de agosto de 1983 sobre el Proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, en la que puntualizó que «tales Corporaciones participan de la naturaleza de Administraciones Públicas, y en este sentido la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.18 de la Constitución».

El Tribunal Supremo en la Sentencia de 10 diciembre de 1990 señaló, en cuanto a la naturaleza jurídica de las comunidades de regantes, que estas comunidades está integradas «por todos los usuarios con derecho a utilizar un caudal de aguas públicas, con destino al riego, bajo la tutela de la Administración, a las que se atribuye personalidad jurídica, es casi unánime la doctrina en reconocerlas el carácter de corporaciones, es decir, de entidades jurídico-públicas de base asociativa y, generalmente, de constitución y pertenencia necesarias, como resulta de los arts. 228 y siguientes de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y de los arts. 73 y siguientes de la vigente Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, debiendo, en consecuencia, regirse por tales disposiciones a tenor del art. 37 del Código Civil, sin que a las mismas sean de aplicación las normas reguladoras del contrato de sociedad».

Es clarificadora la posición de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2006 que declaró que las comunidades de regantes no pueden ser calificadas como Administración Pública Institucional, al formar parte de la llamada Administración Corporativa (en un supuesto en el que se discutía la aplicación de la exención subjetiva prevista en el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados). Expone esta Sentencia del Tribunal Supremo, que en realidad debe efectuarse una clasificación tripartita: Administración territorial, institucional y corporativa, reservando el término Administración Pública Institucional exclusivamente a los entes públicos de base fundacional, tesis que es la que ha prevalecido normativamente según se desprende de lo establecido en las leyes

antes transcritas: tanto la Ley General Presupuestaria, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre; desprendiéndose de ello que de conformidad con esta concepción queda fuera de la Administración Institucional la Administración Corporativa a la que pertenecen las comunidades de regantes.

6. Por todo lo expuesto hasta el momento, no pueden entenderse las comunidades de regantes incluidas en el concepto de Administración Pública ni de entidad vinculada a la Administración Pública, ya que, siguiendo la expresada doctrina del Tribunal Supremo, en esta última expresión debe entenderse comprendida únicamente la Administración Pública Institucional pero no la Corporativa, que queda excluida del medio especial que concede la Ley Hipotecaria para inmatricular los bienes inmuebles de que sean titulares tales Administraciones por la vía de la certificación de dominio que prevé el artículo 206 de la citada Ley.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 24 de mayo de 2018.—El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gáligo.