

III. OTRAS DISPOSICIONES**MINISTERIO DE JUSTICIA**

10701 *Resolución de 18 de septiembre de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Palencia n.º 1 a inscribir una escritura de constitución de hipoteca en garantía de un préstamo.*

En el recurso interpuesto por don Juan Carlos Villamuza Rodríguez, notario de Palencia, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Palencia número 1, don Juan Ignacio de los Mozos Touya, a inscribir una escritura de constitución de hipoteca en garantía de un préstamo.

Hechos**I**

Mediante escritura pública autorizada el día 31 de enero de 2013, con el número de protocolo 187, por el notario de Palencia, don Juan Carlos Villamuza Rodríguez, la Cámara Agraria Provincial de Palencia constituye hipoteca, en garantía de un préstamo, a favor de «Asociación de Agricultores y Ganaderos Palentinos», sobre la finca registral número 53.251.

II

La escritura fue presentada el día 31 de enero de 2013 en el Registro de la Propiedad de Palencia número 1, asiento 617 del Diario 153, y fue calificado mediante nota en los siguientes términos: «Hechos: Con fecha treinta y uno de enero de dos mil trece se presentó telemáticamente el precedente documento en este Registro, habiéndose aportado el día siete de marzo último la copia autorizada de la escritura en soporte papel, junto con la correspondiente carta de pago de autoliquidación del impuesto. En dicho documento, la Cámara Agraria Provincial de Palencia constituye hipoteca en garantía de un préstamo, a favor de Asaja Palencia, sobre la finca registral número 53.251. Fundamentos de Derecho: 1. Las Cámaras Agrarias son corporaciones de Derecho Público (art. 1 de la Ley de 6 de abril de 1995), estando sujetas a la tutela de la Consejería de Agricultura y Ganadería (art. 3 Ley de Cámaras). 2. Su patrimonio goza del beneficio de la inembargabilidad (art. 20 Ley de Cámaras). 3. Además, su patrimonio, que se forma fundamentalmente por las aportaciones de los Presupuestos de la Junta de Castilla y León y de otras administraciones, caso de extinción, se integra en el Patrimonio de la Comunidad, adscrito a la Consejería de Agricultura y Ganadería, para su aplicación a fines de interés agrario (art. 30 Ley de Cámaras). 4. Por todo ello, no parece posible que la sede de la Cámara Agraria pueda ser hipotecada, dada su inembargabilidad, que haría imposible el efecto de la hipoteca consistente en la reipersecutoriedad (arts. 1.876 Código Civil y 104 Ley Hipotecaria). Acuerdo: se deniega la inscripción del documento presentado, por los expresados hechos y fundamentos de derecho, sin tomarse anotación preventiva por defecto subsanable, por no haber sido solicitada. Contra el presente acuerdo (...) Palencia a veinticinco de marzo de dos mil trece El registrador (firma ilegible). Firmado: Juan Ignacio de los Mozos Touya».

III

Solicitada calificación sustitutoria, ésta fue emitida por el registrador de la Propiedad de Valladolid número 1, don José María Martínez de Santiago, quien, con fecha de 22 de mayo de 2013, confirmó la calificación inicial.

IV

La nota de calificación fue recurrida por el notario autorizante de la escritura mediante escrito, de fecha 19 de junio de 2013, con arreglo a las siguientes alegaciones: «(...) A) Hechos. En escritura autorizada por el recurrente, el día 31 de enero de 2013, número 187 de protocolo, la “Cámara Agraria Provincial de Palencia” constituyó a favor de la “Asociación de Agricultores y Ganaderos Palentinos” hipoteca sobre un local propiedad de la primera, en garantía de un préstamo. La citada escritura se presentó en el registro de la propiedad número uno de Palencia, telemáticamente el mismo día de su autorización, y aportada copia autorizada en papel, con la justificación de la liquidación del impuesto, el 7 de marzo de 2013, y causó en el libro diario de operaciones, el asiento 617 del diario 153. El documento fue calificado negativamente con nota de fecha 25 de marzo de 2013, que figura a continuación del mismo; basando su denegación, fundamentalmente, en el carácter de corporación de derecho público de las Cámaras y el beneficio de inembargabilidad de su patrimonio, por lo que “no parece posible que la sede de la Cámara Agraria pueda ser hipotecada”. La nota de calificación fue comunicada al presentante el día 10 de mayo de 2013, solicitada, con fecha 7 de mayo de 2013, calificación sustitutoria, el registrador de la propiedad número uno de Valladolid confirmó, con fecha 22 de mayo de 2013, la calificación anterior, comunicada el día 23 de mayo de 2013. En contra de los argumentos de los registradores manifiesto los siguientes, B) Fundamentos de derecho. 1. Si bien es correcta la afirmación del registrador de que las Cámaras Agrarias son Corporaciones de Derecho Público y están sujetas a la tutela de la Consejería de Agricultura y Ganadería, lo es solo en relación a los actos y contratos de derecho administrativo (arts. 2 y 3 de la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León, sentencia 943/2012, de 18 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo), y el contrato calificado corresponde a la esfera privada, sin ninguna connotación administrativa. 2. El artículo 20 de la Ley de Cámaras Agrarias de Castilla y León, establece, entre los beneficios de las Cámaras, el de la “inembargabilidad” de su patrimonio, pero no en todo caso y condición, sino en los términos legalmente establecidos, que no son ni pueden ser otros que los que tienen esa calificación para las administraciones públicas, esto es los bienes de dominio público de uso o servicio público, en desarrollo del artículo 132 de la Constitución. El resto de los bienes son patrimoniales y se rigen por las normas del derecho privado, inscribibles e hipotecables (art. 106 de la Ley Hipotecaria). 3. El bien hipotecado no puede ser calificado como bien de dominio público destinado al servicio público por simple intuición o deducción del registrador, esa calificación no se deduce ni de la titulación aportada ni de la inscripción, y el registrador ha de calificar de acuerdo con ello, no de suposiciones o conjeturas (art. 18 de la Ley Hipotecaria)».

V

El registrador emitió informe el día 27 de junio de 2013, ratificándose íntegramente en el contenido de la nota de calificación, y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de derecho

Vistos los artículos 24.1, 103.1, 132.1 y 133.4 de la Constitución española; 339, 340 y 341 del Código Civil; 1, 18, 20, 25, 31 a 41, 42, 43, 54, 55, 56, 57 y 58 y siguientes, 113, 117 y 119 del texto articulado de la Ley del Patrimonio del Estado, aprobado por

Decreto 1022/1964, de 15 de abril; 5.3, 6 a), 16, 30, 36, 65, 66 y 68 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; 38 y 326 de la Ley Hipotecaria; Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias; Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de Castilla y León; Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León; las Sentencias del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio, y 22/1999, de 25 de febrero; la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Sexta, de 26 de noviembre de 1998, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, de 29 de enero de 1999, recurso de casación, en interés de Ley, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 7 de diciembre de 1967, las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, de 9 y 18 de febrero de 2005; y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de mayo de 2012.

1. Se plantea en este recurso la posibilidad de inscribir una hipoteca constituida por una Cámara Agraria sobre un inmueble de su propiedad y que figura inscrito en el Registro de la Propiedad a su favor. La finca objeto de la hipoteca (un local ubicado en un edificio constituido en régimen de propiedad horizontal) fue adquirida por título de compraventa mediante escritura pública autorizada el 11 de febrero de 1988.

El registrador deniega la inscripción por considerar que dado el carácter de Corporaciones de Derecho Público que tienen las Cámaras Agrarias y el privilegio de inembargabilidad que la Ley reconoce a su patrimonio, no es posible hipotecar los inmuebles en que radique su sede, pues aquella inembargabilidad impide que se produzca el efecto de reipersecutoriedad propio de toda hipoteca. Por el contrario el recurrente objeta que dicha inembargabilidad no se predica de todo el patrimonio de las Cámaras, sino de aquella parte del mismo que tenga carácter de dominio público, carácter que no se puede atribuir a la finca hipotecada, pues ni del contenido del Registro ni de la titulación presentada se desprende tal extremo.

Los términos del debate del presente recurso, planteados en la forma expresada, exigen para su resolución abordar el estudio de tres cuestiones relacionadas pero distintas: a) el carácter de Administración Pública, en cuanto Corporaciones de Derecho Público, de las Cámaras Agrarias; b) la posibilidad de que las Cámaras Agrarias sean titulares de bienes de dominio público o la aplicabilidad a los bienes de su patrimonio del régimen de indisponibilidad de los bienes demaniales; y c) el carácter de sede de la Cámara Agraria Provincial de Palencia de la finca hipotecada, dato relevante en razón del carácter demanial por calificación directa de la ley que presentan los inmuebles en que los órganos de la Administración Pública tengan su sede.

2. La adquisición del bien objeto de embargo se realizó bajo la vigencia del artículo 132 de la Constitución Española, los artículos 339 y siguientes del Código Civil, y de la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, con arreglo a la cual tenían la consideración de patrimoniales todos aquellos bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallaren afectos al uso general o a los servicios públicos, salvo que una ley les confiriera expresamente el carácter de demaniales; carácter este último que tenían los edificios propiedad del Estado en los que se alojaban órganos del mismo (cfr. art. 1 del Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley del Patrimonio del Estado). Este mismo planteamiento es el que resulta de la legislación actual, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, conforme a cuyo apartado 3 «los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, de dominio público». Y si bien es cierto que, a diferencia de los apartados 1, 2 y 4 del mismo precepto, la disposición final segunda de la citada Ley no incluye aquel apartado 3 entre las disposiciones de aplicación general (ni le atribuye el

carácter de legislación básica), no es menos cierto que la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León en su artículo 5.2 contiene una norma similar al disponer que «en todo caso, tienen la consideración de bienes de dominio público los inmuebles de titularidad de la Administración General o de las entidades institucionales en los cuales se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de instituciones de la Comunidad».

A la vista de tales normas, procede comenzar abordando la última de las cuestiones enunciadas en el primer fundamento de esta Resolución (el carácter o no de sede institucional), cuya solución en sentido negativo haría innecesario abordar las otras dos cuestiones al descartar el carácter demanial del bien, y por tanto inalienable, de la finca objeto de hipoteca en que el registrador basa su calificación. Pues bien, aun cuando del expediente no consta dato alguno que permita colegir que del propio Registro resulte la cualidad de sede del ente de la citada finca gravada, lo cierto es que de una lectura atenta de la escritura presentada al Registro, y en particular de los documentos complementarios incorporados a la misma, resulta sin lugar a dudas que tal cuestión debe resolverse en sentido afirmativo, dado que así consta de forma expresa en la certificación expedida por don M. S. I., secretario de dicha Cámara, con el visto bueno del presidente, con fecha 25 de enero de 2013, reflejando los acuerdos del Pleno de la Cámara por el que se autorizaba el préstamo garantizado con hipoteca sobre dicha sede. Por tanto, en la resolución del presente recurso hay que partir del dato de que la finca objeto de hipoteca está destinado a servir de sede a la Cámara Agraria Provincial de Palencia.

3. Pues bien, hay que recordar que los bienes de dominio público que no pertenecen al demanio natural y que no tengan atribuida esa condición directamente por Ley, necesitan de dos requisitos para ser conceptuados como tales. Primero, su vocación de demanialidad por estar destinados a un uso público o a un servicio público o función pública (cfr. arts. 339 y 340 del Código Civil, y 5, números 1 y 3, 7, número 1, y 16 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas) y, segundo, su afectación expresa al uso o servicio público que constituya su destino mediante un «acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación», acto administrativo expreso que se dictará a través del procedimiento legalmente establecido (cfr. arts. 65 y 66 de la Ley 33/2003). En tal caso, ninguna dificultad existirá para que el Registrador pueda apreciar por el contenido del propio Registro el carácter inalienable del bien, especialmente teniendo en cuenta la obligación que tiene el Estado de inscribir sus bienes, así como todos los actos y contratos referidos a ellos susceptibles de inscripción, que impuso con carácter general, incluso respecto de los bienes demaniales, la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (*vid.* art. 36), dada la garantía que representa la protección registral para la integridad e indemnidad de los patrimonios públicos, y comprendiendo también los adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, respecto de los cuales la disposición transitoria quinta de la misma estableció que «para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta Ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones públicas sean actualmente titulares, éstas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley».

En segundo lugar, también en los casos de afectación presunta a que se refiere el artículo 66, número 2, de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en especial el apartado a) relativo a «la utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general», cabe su acreditación por resolución expresa, y por tanto su formal constancia registral, como se infiere del apartado 3 de dicho artículo 66, al prever un procedimiento formal para su regularización (cfr., también, el 70 del Reglamento de la Ley, aprobado por Real

Decreto 1373/2009, de 28 de agosto). Esto mismo sucede, aún con mayor claridad, en el caso de las afectaciones implícitas en los casos de adscripción del bien a Organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios (cfr. art. 73.1 de la Ley 33/2003) y en los casos de adquisición por expropiación forzosa, en los que la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación (cfr. artículo 24.2).

Piénsese en los casos de afectaciones presuntas, en los casos de adquisición directa por estar destinado el inmueble a alojamiento o sede de servicios, oficinas o dependencias de órganos administrativos (cfr. arts. 5.3, 116.4 y 155.2 de la Ley 33/2003). En este sentido, ya se ha dicho que el artículo 5.3 de la citada Ley dispone que los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos «se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público», y que conforme al artículo 155.2 del mismo texto legal «se asimilan a los edificios administrativos los terrenos adquiridos por la Administración General del Estado y sus organismos públicos para la construcción de inmuebles destinados a alguno de los fines señalados en los párrafos a) y b) anteriores» (entre los que se incluyen los edificios destinados a oficinas de la Administración General del Estado).

De hecho esta figura de los inmuebles sede de organismos públicos constituye un ejemplo habitual de la denominada teoría de la «escala de demanialidad», surgida en la doctrina francesa, admitiendo diversos grados en función de la concurrencia o no de todos los rasgos característicos del dominio público en los bienes integrados en el mismo, distinguiendo entre bienes de dominio público pleno y bienes de dominio público afectado. Un claro ejemplo del carácter no estanco de tales conceptos es precisamente la figura de «los edificios administrativos» que en Italia han venido siendo considerados como bienes del «patrimonio indisponible», como un *tertium genus* entre el patrimonio y el demanio. En este sentido bienes patrimoniales y bienes demaniales no son términos totalmente antónimos, ni categorías cerradas y opuestas, pues entre ambas se da la figura de los «patrimoniales materialmente afectados», que por razón de su afectación a un fin público no pueden ser considerados bienes *more civile*, ni en consecuencia sometidos a su régimen jurídico de libre disponibilidad y embargabilidad, por más que, a la espera de la materialización de su destino y regularización formal, estén en una situación de cierta transitoriedad, transitoriedad que, sin embargo, no concluye por transcurso de un plazo concreto y no estar previstos estos casos entre las excepciones en que se admite en nuestro Derecho la desafectación tácita, como sucede en los supuestos del derecho de reversión, desadscripción o enajenación de bienes muebles (cfr. arts. 24.4, 79 y 142 de la Ley 33/2003). Por ello, aunque cuando no figure inscrita en el Registro la afectación formal del bien, si su condición demanial resulta inequívocamente a través de la afectación presunta derivada de su destino de sede, y éste se desprende de la documentación auténtica presenta para su calificación e inscripción, debe el registrador aplicar el régimen jurídico propio de los bienes demaniales y en consecuencia denegar la inscripción de cualquier hipoteca sobre los mismos (cfr. arts. 106 de la Ley Hipotecaria y 30.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

4. Todo lo anterior podría llevar *prima facie* a una conclusión desfavorable a la estimación del recurso, conclusión que presupone la consideración de las Cámaras Agrarias como Administraciones Públicas y su susceptibilidad de ser titulares de bienes demaniales. Pero de estos presupuestos sólo se puede confirmar el primero, y sólo parcialmente, en tanto que procede rechazar el segundo, según resulta de las consideraciones que siguen.

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 Cámaras Agrarias. 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 su parte, el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece, en su apartado 2, que «las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculada o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública». Ahora bien, la misma norma establece que estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley, si bien sólo «cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación».

Pues bien, 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, como veremos, 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 divisio* 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, 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).

5. 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 2.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 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 funcional, ni sus actos son actos administrativos salvo en el caso de los producidos en el ejercicio de funciones públicas atribuidas o delegadas. Y por ello mismo sus bienes, como veremos, no son nunca demaniales.

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 del Pleno 132/1989, de 18 de julio de 1989, 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)». Por ello la Sentencia del Pleno del mismo Tribunal Constitucional 22/1999, de 25 de febrero, ya en concreto con relación a las Cámaras Agrarias, afirma que «son Corporaciones de afiliación voluntaria, que sólo de modo parcial participan de la naturaleza propia de las Administraciones Públicas».

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 ya citada Sentencia de 132/1989, de 18 de julio de 1989, 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». No obstante lo cual, el reconocimiento de este elemento asociativo parece estar en la base del criterio introducido por la Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, que separándose del modelo tradicional (caracterizado por la incorporación obligatoria de los profesionales agrarios), viene a suprimir dicha adscripción obligatoria, si bien conservando la caracterización de las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público, con el alcance antes señalado. Por tanto, no basta con afirmar que las Cámaras Agrarias son Corporaciones de Derecho Público para colegir que les resulta aplicable el régimen patrimonial común de las Administraciones Públicas, y menos el de las Administraciones territoriales. Por tanto, sigue en pie la cuestión central a que debe atender este recurso relativa a la susceptibilidad de tales Corporaciones, y en particular de las Cámaras, para ostentar la titularidad de bienes de dominio público.

6. El dominio público es comúnmente considerado como una propiedad administrativa caracterizada por ciertas notas que las distinguen de la propiedad común, y entre ellas figura la de tener como titular una Administración Pública (sin perjuicio de la distinción conceptual y práctica entre titularidad y afectación). Partiendo de tal dato, surge la pregunta de si todos los entes públicos que integran o están vinculados a una Administración pueden ser titulares de bienes de dominio público. La doctrina administrativista clásica, en base a la redacción original del Código Civil, que sólo se refiere como únicos propietarios de bienes de dominio público al Estado, las provincias y los municipios (*vid.* arts. 339 y 343), vino considerando que sólo son susceptibles de ser titulares de bienes de dominio público los entes territoriales, característica común a los mencionados en los preceptos citados del Código Civil. Este criterio encontró un nuevo elemento de apoyo en la Ley 26 de diciembre de 1958, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, cuyo artículo 10 estableció que «los bienes que del Estado adscriba a los Organismos Autónomos para el cumplimiento de sus fines conservará su calificación jurídica originaria. Los Organismos que reciban dichos bienes no adquirirán su propiedad, y los habrá de utilizar exclusivamente para el cumplimiento de sus fines...».

No faltan, sin embargo, detractores a esta tesis que invocan a su favor igualmente disposiciones de Derecho positivo, como el artículo 53.2 y 3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, de la que resultaba un reconocimiento explícito a favor de la capacidad de las Universidades para ser titulares de bienes de dominio público al afirmar que «asumirán la titularidad de los bienes estatales de dominio público que se encuentren afectos al cumplimiento de sus funciones, así como los que en el futuro se destinen a estos mismos fines por el Estado o por las Comunidades Autónomas». En el mismo sentido se pronuncia el artículo 80.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y el 48.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que establece, en el ámbito estatal, un régimen patrimonial de los Organismos Autónomos que permite implícitamente que estos sean titulares de bienes de dominio público al remitirse al previsto en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ahora bien, incluso el sector doctrinal que se sitúa en esta posición admite que tal posibilidad de titularidad demanial a favor de los entes no territoriales se limita a los de carácter institucional. Por tanto, debe entenderse que el consenso doctrinal resurge al negar la posibilidad de atribuir carácter demanial a los bienes que pertenecen a la Administración corporativa (Cámaras Oficiales, Colegios Profesionales, etc.), categoría a la que se adscribe, por lo que ahora interesa, las Cámaras Agrarias. Es más, en general, con independencia de las particularidades concretas que impone la heterogeneidad del régimen jurídico de las entidades que integran la Administración corporativa, sus bienes ni siquiera están sujetos a la disciplina normativa propia de los bienes públicos patrimoniales (interdicto propio, inembargabilidad de los bienes patrimoniales materialmente afectos, etc.), quedando sujetos a las reglas comunes del Derecho Civil.

Esta posición doctrinal se ve confirmada en el ámbito concreto de las Corporaciones públicas dependientes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio, y por lo que se refiere a las sedes institucionales, establece en su artículo 5.2 que «en todo caso, tienen la consideración de bienes de dominio público los inmuebles de titularidad de la Administración General o de las entidades institucionales en los cuales se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o instituciones de la Comunidad». Se refiere el precepto, por tanto, exclusivamente a la Administración General o institucional de la Comunidad, pero no a la corporativa. Y específicamente la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León, sin perjuicio de reconocer su condición de Corporaciones de Derecho Público (con el alcance que a esta expresión le corresponde, según se ha explicado, *vid.* art. 1.1), establece su régimen jurídico sometiéndolas a la citada ley como norma de aplicación preferente, sin perjuicio de «la demás normativa que les sea de aplicación» (art. 2.1). Es cierto que dicha ley establece, en su artículo 20, bajo el epígrafe de «Beneficios» que «las Cámaras Agrarias disfrutarán de los beneficios fiscales existentes, así como los beneficios de justicia gratuita y de inembargabilidad legalmente establecidos». Pero este artículo no contiene una proclamación genérica de inembargabilidad, sino que dicha norma lo es de remisión, remisión que reenviaba al artículo 13.2 de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias (posteriormente derogada por la Ley 18/2005, de 30 de septiembre), en el que se declaraban inembargables exclusivamente «los recursos procedentes de las subvenciones otorgadas por el Estado y las Comunidades Autónomas para el funcionamiento de las Corporaciones reguladas por esta Ley». Siendo, por tanto, evidente que de dicha inembargabilidad, así delimitada legalmente, no puede extraerse la conclusión de la existencia de un régimen de inalienabilidad de los bienes inmuebles de tales Corporaciones, aunque en ellos tengan su sede, ni colegirse sobre tal base la titularidad a su favor de bienes demaniales que, como se ha dicho, son extraños a su patrimonio, patrimonio inmobiliario que, en consecuencia, es susceptible de enajenación y gravamen, y por tanto de hipoteca (cfr. art. 106 de la Ley Hipotecaria), siendo competente para realizar tales actos de disposición el pleno de las Cámaras (cfr. art. 10.2 de la Ley 1/1995, de las Cámaras Agrarias de Castilla y León), y ello sin perjuicio del destino fijado legalmente a dicho patrimonio para el caso de extinción de dichas Cámaras (*vid.* arts. 39 del Código Civil, 30 de la citada Ley 1/1995 y disposición adicional única de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre), consideraciones todas que conducen a la revocación de la calificación impugnada.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso interpuesto y revocar la calificación recurrida, en los términos que resultan de los fundamentos de Derecho anteriores.

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, 18 de septiembre de 2013.—El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.