

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

7037 *Resolución de 21 de junio de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Cuenca a inscribir una escritura pública de aportación de inmueble a la dotación de una fundación de una finca propiedad de la Cámara Agraria Provincial de Cuenca.*

En el recurso interpuesto por don C. C. T., en su condición de presidente del Patronato de la Fundación Cuenca Agraria, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Cuenca, don Manuel Alonso Ureba, a inscribir una escritura pública de aportación de inmueble a la dotación de dicha fundación de una finca propiedad de la Cámara Agraria Provincial de Cuenca.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el notario de Cuenca, don José María Víctor Salinas Martín, el día 17 de julio de 2015, con el número 1.134 de protocolo, la Cámara Agraria Provincial de Cuenca, por medio de su representante, aportó una finca, la registral número 11.001 del Registro de la Propiedad de Cuenca, consistente en un local comercial, a la dotación inicial de la Fundación Cuenca Agraria, quien aceptó dicha aportación a través de su representante con obligación de destinar dicha finca a fines y servicios de interés general agraria en el o los municipios a los que pertenece. En la misma escritura se declara que la entidad aportante «solicitó de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, con fecha 22 de mayo de 2015, autorización administrativa para poder realizar la aportación en concepto de dotación», sin que se hubiera recibido contestación en contrario hasta la fecha, constanding testimoniada en la escritura la referida solicitud.

II

Dicha escritura fue presentada en el Registro de la Propiedad de Cuenca el día 19 de enero de 2016, causando el asiento de presentación número 98 del tomo 106 del Libro Diario, y el número de entrada 194, siendo objeto de calificación negativa por parte del registrador, don Manuel Alonso Ureba, quien se pronunció en los siguientes términos: «Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001, de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario: El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por don/doña C. T., C., el día 19 de enero de 2016, bajo el asiento número 98, del tomo 106 del Libro Diario y número de entrada 194, que corresponde al documento otorgado por el notario de Cuenca José María Víctor Salinas Martín, con el número 1134/2015 de su protocolo, de fecha 17 de julio de 2015, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho: De conformidad con lo establecido por la Ley 1/1996, de 27 de junio, por la que se establece la regulación de las Cámaras Agrarias de Castilla la Mancha, será necesaria la autorización previa del órgano administrativo al que se atribuya el ejercicio de la tutela administrativa –Consejería de Agricultura y Medio Ambiente– para la realización de negocios jurídicos de disposición que afecten al patrimonio inmobiliario de las Cámaras Agrarias (art. 14.7.a) de dicha Ley). Y por considerarlo un defecto subsanable se procede a la suspensión de los asientos solicitados del documento mencionado. No se toma anotación preventiva por defectos subsanables

por no haberse solicitado. Contra esta calificación (...). Cuenca, a veintidós de febrero del año dos mil dieciséis (firma ilegible y sello del Registro con el nombre y apellidos del registrador) El Registrador de la Propiedad».

III

Mediante escrito, que causó entrada en el Registro de la Propiedad de Cuenca el día 11 de abril de 2016, don C. C. T., en su condición de presidente del Patronato de la Fundación Cuenca Agraria, interpuso recurso contra la anterior calificación en el que alegó lo siguiente: «(...) Hechos. Primero.–El Sr Registrador de la Propiedad califica negativamente el documento notarial, por considerar que según establece el 14.7.a) la Ley 1/1996, de 27 de junio de Cámaras Agrarias es necesaria la autorización previa del órgano administrativo al que se atribuye el ejercicio de la tutela administrativa –Consejería de Agricultura y Medio Ambiente– para la realización de negocios jurídicos de disposición que afecten al patrimonio inmobiliario de las Cámaras Agrarias. Segundo.–Considera la parte recurrente que el Sr Registrador de la Propiedad, dicho sea con los debidos respetos y en estrictos términos de defensa, no tiene en cuenta que tal y como se ha puesto de manifiesto, la Cámara Agraria Provincial de Cuenca (aportante) ha realizado la pertinente solicitud al órgano autorizante de la Consejería de Agricultura, resultando que dicha solicitud no ha resultado contestada. A estos efectos, cabe señalar que por el Sr Presidente de la Cámara Agraria Provincial, mediante escrito de fecha 22 de mayo de 2014 se solicitaba autorización administrativa para la aportación de los bienes propiedad de la Cámara Agraria Provincial a una Fundación que gestionaría el patrimonio. A esta solicitud se realiza contestación por parte de la Secretaria General de la Consejería de Agricultura en la que se señala que es el pleno de la Cámara Agraria quien debe pedir la autorización para realizar la aportación. A la vista de ello, se procede a remitir nuevo escrito, se realiza la solicitud por parte del pleno de la Cámara Agraria Provincial, constando la adopción del acuerdo en pleno de fecha 27 de junio de 2014. (...) Ello supone que la presente solicitud se ha realizado conforme exige la normativa al respecto, sin que por parte de la Administración se haya producido contestación alguna, de forma que se debe entender estimada por silencio administrativo. A los motivos anteriores son de aplicación los siguientes: Fundamentos de Derecho I.–(...) II.–(...) III.–(...) IV.–Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado 1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario. Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo. 2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente. 3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen: a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo. b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se

adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio. 4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días».

IV

Mediante escrito, de fecha 20 de abril de 2016, el registrador informó y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 6.3 y 1259 del Código Civil; 18 y 26 de la Ley Hipotecaria; 42, 43 y 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; 4.p) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; 131 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; las Leyes 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, y 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias; los artículos 3.2, 5 y 14.7 y la disposición transitoria de la Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha; los artículos 7 y siguientes del Decreto 124/1996, de 30 de septiembre de 1996, sobre la tutela administrativa y económica de las Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha y su funcionamiento provisional hasta la constitución de los nuevos plenos electos; las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de junio de 1988 y 7 de octubre de 2014; las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid, de 30 de diciembre de 2008, de Burgos, de 22 de noviembre de 2010, y de Andalucía, de 4 de marzo de 2011 (Salas de lo Contencioso-Administrativo); las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 27 de marzo de 1999, 13 de diciembre de 2002, 2 de febrero de 2004, 3 de enero de 2005, 13 y 27 de marzo de 2007, 13 de mayo de 2009, 11 de diciembre de 2010, 20 de abril de 2011 y 18 de septiembre de 2013, y la Resolución de 30 de septiembre de 2015 de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha.

1. Mediante este recurso el recurrente pretende que se inscriba en el Registro de la Propiedad la aportación de una finca que realiza la Cámara Agraria Provincial de Cuenca en favor de una Fundación sin la preceptiva autorización previa por parte de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, impuesta por el artículo 14.7 de la Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha, por considerar que la misma ha sido obtenida por la vía del silencio administrativo positivo.

La solicitud de dicha autorización previa fue realizada por la Cámara Agraria enajenante, tal y como se acredita en la escritura, si bien no obtuvo respuesta alguna por parte de la Consejería, defendiendo por ello el recurrente que ha de entenderse adquirida dicha autorización por la vía del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que, con carácter general, atribuye efecto positivo al silencio administrativo.

El registrador sostiene que no cabe aplicación de la doctrina del silencio positivo en esta materia al tratarse de un acto jurídico-privado, que no está sometido por tanto a los principios administrativos.

2. Antes de entrar en el fondo del asunto, conviene hacer una serie de consideraciones previas, relativas, por un lado, a la naturaleza de las Cámaras Agrarias, y por otro, a la normativa aplicable.

En relación con lo primero, la Ley 23/1986, de 24 de diciembre (derogada por la Ley 18/2005, de 30 de septiembre), las conceptuaba como Corporaciones de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Ahora bien, aunque la regulación estatal de las Cámaras Agrarias ha quedado derogada, ello no implica la supresión de las mismas, cuestión que corresponde a las Comunidades Autónomas. Así, en Castilla-La Mancha, la Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha, dispone en su artículo 3.2 que «en todo lo referente a su constitución, organización y actos que tengan la consideración de administrativos por haber sido dictados en el ejercicio de sus funciones como Corporaciones de Derecho Público, las Cámaras Agrarias participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas, quedando sujetas a las disposiciones de Derecho Administrativo que les sean aplicables».

Indudablemente, las Cámaras Agrarias son entidades de carácter público, enmarcadas dentro de lo que se denomina «Administraciones no territoriales», por contraposición a las llamadas «Administraciones territoriales» integradas estas segundas por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales. Más discutido, sin embargo, ha sido su carácter de Administración Pública en sentido estricto. Esta Dirección General ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en su Resolución de 18 de septiembre de 2013, que a su vez recoge la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, al declarar en su fundamento de Derecho quinto, que «dada esta conmixión 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 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». En consecuencia, no son Administración Pública en sentido estricto, ni su actividad puede calificarse como genuina actividad administrativa.

Respecto de lo segundo, se han de tener en cuenta tanto la Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha, como el Decreto 124/1996, de 30 de septiembre de 1996, sobre la tutela administrativa y económica de las Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha y su funcionamiento provisional hasta la constitución de los nuevos plenos electos.

En concreto, la referida Ley establece en su artículo 14.7 que «las Cámaras Agrarias necesitarán autorización previa del órgano administrativo al que se atribuya el ejercicio de la tutela administrativa prevista en el artículo 5 de esta Ley, para la realización de las siguientes actuaciones: a) Realización de negocios jurídicos de disposición que afecten al patrimonio inmobiliario, en particular, la enajenación, transacción y gravamen del mismo», siendo el órgano al que se atribuye el ejercicio de la tutela administrativa la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, de conformidad con el artículo 5 de la misma Ley.

Por otro lado, la disposición transitoria de la misma Ley, establece lo siguiente: «1. Se faculta al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha para regular el funcionamiento provisional de las Cámaras Agrarias Provinciales existentes a la entrada en vigor de la presente Ley, en el período comprendido entre dicha entrada en vigor y la constitución de

los Plenos de las nuevas Cámaras. 2. Durante el período a que se refiere el epígrafe anterior, las Cámaras Agrarias Provinciales, en funcionamiento provisional, no podrán realizar disposiciones patrimoniales».

3. Sentado lo anterior, el recurso no puede ser estimado, debiendo confirmarse la nota de calificación y con ello la imposibilidad de practicar la inscripción de la transmisión por parte de la Cámara Agraria Provincial de Cuenca en favor de la Fundación, toda vez que no procede aplicar en este caso la doctrina del silencio administrativo positivo que prevé el artículo 43.1 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como ha puesto de relieve esta Dirección General (Cfr. Resolución de 20 de abril de 2011), la doctrina administrativa del sentido positivo del silencio no se armoniza bien con el régimen propio de las transmisiones inmobiliarias. Y esto es así, tanto si se aplican las reglas generales de prestación del consentimiento en el ámbito del negocio jurídico, como si se aplican las normas administrativas. En efecto, este mismo Centro Directivo ha distinguido de forma reiterada (vid Resoluciones citadas en los Vistos) entre los actos de la Administración investida de «imperium» y los actos de la Administración en cuanto sujeto de Derecho privado, basada en el criterio del Tribunal Supremo (véase la Sentencia de 10 de junio de 1988), según el cual hay que distinguir los «actos de la Administración» de los «actos administrativos», pues sentado que sólo estos últimos son susceptibles de la vía administrativa, dicha calificación la merecen solamente aquellos actos que, junto al requisito de emanar de la Administración Pública, son realizados como consecuencia de una actividad de «imperium» o en ejercicio de una potestad que sólo ostentaría como persona jurídico pública y no como persona jurídico privada.

Debe tenerse en cuenta, por un lado, la naturaleza jurídica de las Cámaras Agrarias, que ha quedado antes expuesta, y por otro, que la enajenación de un bien patrimonial es un acto jurídico privado, al que se aplican las reglas generales, que no administrativas, contractuales [cfr. artículo 4.p) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que excluye del ámbito de su aplicación los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial]. Por ello, es indudable que el consentimiento dispositivo debe ser inequívoco, máxime en el ámbito registral donde rige un principio general de titulación auténtica que deja poco margen a los consentimientos tácitos y presuntos.

Además, según doctrina reiterada de los tribunales de Justicia (cfr. sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid, de 30 de diciembre de 2008, de Burgos, de 22 de noviembre de 2010, y de Andalucía, de 4 de marzo de 2011), no procede la aplicación de la doctrina del silencio positivo en los supuestos en que no exista un procedimiento especialmente diseñado para sustanciar una solicitud y resolverla, deviniendo con ello inaplicable el párrafo primero del artículo 43 de la Ley 30/1992. Ello es plenamente aplicable al caso de este expediente, pues a diferencia de lo que ocurre en otros supuestos de enajenaciones de bienes que precisan previa autorización administrativa, con previsión de la tramitación de un procedimiento administrativo previo individualizado y expresamente formalizado como tal en una norma (véanse por ejemplo los artículos 131 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, o la normativa relativa a las ventas de viviendas protegidas, en caso de transmisiones de las mismas antes del transcurso de los plazos legal y reglamentariamente previstos), en el caso de la autorización previa regulada en la Ley 1/1996, de Castilla-La Mancha, no se articula ningún procedimiento «ad hoc», sino que se trata simplemente de una petición dirigida a la Administración competente (Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, en este caso), con la que no se inicia ningún procedimiento formalizado como tal en norma alguna.

La Sentencia 4014/2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de octubre, expresa, de forma sucinta, en su fundamento de Derecho

segundo, que no procede la aplicación de los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en aquellos casos en que -como el presente- las autorizaciones previas constituyan «requisitos imprescindibles». Y debe tenerse en cuenta que, según el artículo 62.1.f) de la citada Ley 30/1992, son nulos de pleno derecho «los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».

4. Por último, y dado que no se ha planteado en la calificación impugnada (cfr. artículo 326 de la Ley Hipotecaria), no cabe entrar en la cuestión relativa a la prohibición establecida en la disposición transitoria de la Ley 1/1996, de 27 de junio, antes transcrita, que impide a las Cámaras Agrarias Provinciales realizar disposiciones patrimoniales mientras su funcionamiento sea provisional.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto y confirmar la calificación impugnada.

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, 21 de junio de 2016.—El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gáligo.