

Inscripción a favor de las Cámaras Agrarias de bienes de las antiguas Hermandades Sindicales*

SUMARIO: I. *De la desaparición del Sindicato Vertical a la creación de las nuevas Cámaras Agrarias.*—II. *Subrogación de las Cámaras Agrarias en la titularidad de los bienes de las Hermandades Sindicales.*—III. *Inscripción a favor de las Cámaras Agrarias de los bienes y derechos que fueron de las Hermandades Sindicales, en cuya titularidad se han subrogado:* 1) Solicitud de inscripción o de inmatriculación, en su caso. 2) Plazo para solicitar la inscripción. 3) Inmuebles y derechos reales inmobiliarios no inmatriculados. 4) Bienes ya inscritos. 5) ¿Debe cancelarse previamente la inscripción a favor de las Hermandades Sindicales?

I

DE LA DESAPARICIÓN DEL SINDICATO VERTICAL A LA CREACIÓN DE LAS NUEVAS CÁMARAS AGRARIAS

El Decreto 1336/1977, de 2 de junio, de la Presidencia del Gobierno, crea las Cámaras Agrarias (en lo sucesivo CC. AA.). En realidad, datan como dice el preámbulo, de 1890 y ahora se restablecen adaptadas en su estructura a las formas de la vida política de la sociedad española.

Un breve análisis de la legislación que ha desembocado en el Decreto de creación, nos parece indispensable en aquellos aspectos que condi-

(*) Redactado este trabajo en agosto de 1978, recibo posteriormente las notas de colaboración que, bajo el título de «Inscripción de bienes de las Sociedades Agrarias de Transformación y de las nuevas Cámaras Agrarias», publica en el número 136 del *Boletín del Colegio Nacional de Registradores* mi buen amigo y reconocido experto en temas agrario-hipotecarios FRANCISCO CORRAL DUEÑAS. Esperando con impaciencia el estudio más detallado que anuncia sobre el tema, doy publicidad a las consideraciones que en mí ha suscitado desde una posición estrictamente jurídica.

cionan el enfoque jurídico y las repercusiones hipotecarias del nacimiento de estas nuevas Corporaciones.

El Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, crea la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (AISS), entidad autónoma de Derecho público (art. 1.º), como primer paso para dismantelar el sindicato vertical, aunque de hecho y de momento prácticamente lo mantiene, pues establece como primer cometido de la misma «los actuales—actuales entonces—servicios y actividades de las entidades y organismos de la Organización Sindical» (art. 3-1-a)), su patrimonio sigue siendo el mismo de la Organización Sindical (con exclusión de los sindicatos y entidades sindicales dotados de personalidad jurídica propia) y sigue percibiendo la cuota sindical con el carácter de exacción parafiscal (art. 5.º). Esta disposición, por tanto, podríamos decir que se limita a cambiar un nombre por otro.

La Ley 19/1977, de 1.º de abril, reforma la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971, teniendo en cuenta que ésta ya había previsto dos clases de asociacionismo profesional: el de carácter preferentemente institucional y el de promoción voluntaria, cuya expansión ahora se preconiza, estableciendo el principio de libertad de asociación sindical «en el ejercicio de las libertades propias de una sociedad democrática». Con ello se da el golpe de gracia al sindicato vertical, que queda legalmente sin clientela.

El último obstáculo era el que planteaba la llamada cuota sindical. La Ley Sindical había establecido en su artículo 9.º—sin remontarnos a otros antecedentes—, como un deber de los sindicatos, «satisfacer las cuotas sindicales que se establezcan... y contribuir al sostenimiento de las entidades y asociaciones de que sean miembros». Pues bien, dice el preámbulo del Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, que el pago de la exacción parafiscal tradicionalmente denominada cuota sindical era un reflejo del principio de sindicación obligatoria. La consecuencia es lógica: establecido el principio de libertad de asociación sindical, se suprime la susodicha cuota. La AISS, reformada como organismo autónomo, se regirá por la Ley de Entidades Estatales Autónomas y los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines saldrán íntegramente del Presupuesto del Estado (art. 1.º).

En la Disposición Adicional Segunda del citado Real Decreto-ley 31/1977 se contienen, por otra parte, las autorizaciones al Gobierno para la supresión y creación de nuevas entidades asociativas en sustitución de las que venían funcionando como adscritas a la Organización Sindical. Vamos a destacar las autorizaciones que se contienen en las letras b), c) y d):

- La creación y reconocimiento de Entidades de Derecho Público en los sectores agrario y pesquero que con el carácter de órganos de consulta y colaboración, y sin menoscabo de la libertad sindical, realicen funciones de interés general en los sectores respectivos, con las competencias, estructuras, personal, bienes y recursos que se establezcan.
- La regulación, adaptación y sistematización fiscal de los actuales Grupos Sindicales de Colonización, que con la denominación de Sociedades Agrarias de Transformación tendrán plena personalidad jurídica.
- La revisión de las competencias atribuidas a la Organización Sindical en el orden cooperativo que serán transferidas al Ministerio de Trabajo y, en su caso, a la Federación Nacional de Cooperativas.

Los problemas que en materia fiscal podría plantear el nuevo régimen están tratados en la Disposición Adicional Tercera, que, de una parte, autoriza al Gobierno para adaptar el régimen fiscal actualmente aplicable a las Entidades y Organismos Sindicales Agrarios a las Corporaciones y Entidades de Derecho Público que se creen, y de otra, establece la exención de los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a la creación de dichas Corporaciones y Entidades, así como las transmisiones, cesiones, subrogaciones o adscripciones de bienes y derechos que constituyen el patrimonio privativo de las actuales Organización y Entidades de carácter sindical agrario a favor de las Corporaciones y Entidades de Derecho Público de carácter agrario que se creen.

Sobre la base de este previsor marco jurídico, el Decreto 1336/1977, de 2 de junio, crea las modernas CC. AA., configurándolas como «Corporaciones de Derecho Público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado» (art. 1.º-1), «de carácter no sindical» (preámbulo del Decreto) y órganos de consulta y colaboración con la Administración sobre temas de interés general agrario, que gozarán de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art. 1.º-2). Debemos aclarar, no obstante, en cuanto a su carácter no sindical («no limitarán la libertad sindical ni los derechos de las organizaciones de empresarios y de trabajadores del campo», dice el art. 1.º-2), que, según el artículo 7.º, los Estatutos de las CC. AA. provinciales podrán reconocer el derecho de participar en sus órganos de gobierno a los representantes de las organizaciones profesionales o sindicales agrarias, así como de las Entidades de interés agrario de la provincia, si bien deberá coincidir la voluntad mayoritariamente expresada de ambas partes (el Decreto 320/1978, de

17 de febrero, suspende por seis meses la vigencia de este art. 7.º). Y en cuanto a su naturaleza de simples órganos de consulta y colaboración, el Decreto últimamente citado 320/78 se refiere a las actividades comerciales realizadas por las CC. AA. que podrán pasar a régimen cooperativo siempre que así lo aprueben sus Plenos, y la Orden de 24 de abril de 1978, además de las funciones de consulta y colaboración, permite que las CC. AA. puedan desarrollar funciones de carácter técnico delegadas por la Administración Central o por los órganos agrarios de los Entes autonómicos, así como funciones, servicios y gestiones administrativas de interés general para las Comunidades rurales agrarias.

Delimitado, aunque brevemente, el origen, naturaleza y funciones de las nuevas CC. AA., vamos a intentar ceñirnos en adelante a los aspectos civil e hipotecario que plantea la subrogación dispuesta por el Gobierno de las CC. AA. en la titularidad de los bienes que fueron de las Hermandades Sindicales, es decir, en primer lugar, cuál es el fondo jurídico o mecanismo interno que provoca la adquisición de esa titularidad, y en segundo lugar, las particularidades del trámite registral para la inscripción del acto transmisivo.

II

SUBROGACIÓN DE LAS CÁMARAS AGRARIAS EN LA TITULARIDAD DE LOS BIENES DE LA HERMANDADES SINDICALES

La Disposición Final Segunda del Decreto 1336/1977, de 2 de junio, de la Presidencia del Gobierno, que crea las modernas CC. AA., como hemos visto, establece lo siguiente:

«2.ª Las Cámaras Agrarias se subrogarán, en su ámbito territorial respectivo, en la titularidad de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio privativo de las actuales Hermandades Locales y Comarcales, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, manteniéndose, en su caso, la afectación de dichos bienes al fin específico para el que hubieran sido adquiridos o destinados en virtud de una norma legal o cualquier otro título jurídico en vigor.

Las Cámaras Agrarias solicitarán la inscripción a su nombre en el Registro de la Propiedad de los bienes inmuebles y derechos que figuren adscritos a nombre de las Entidades cuya titularidad patrimonial les corresponda, de conformidad con la subrogación referida.»

La norma legal nos lleva a la contemplación de dos situaciones jurídicas distintas: en primer lugar, un acto del Estado atribuyendo a una persona jurídica o Corporación de Derecho Público de nueva creación la titularidad de los bienes hasta ahora pertenecientes o afectos a una Entidad sindical; las Hermandades, además de llamarse «Sindicales», estaban adscritas a la Organización Sindical; las nuevas CC. AA. se califican «de carácter no sindical». En segundo lugar, para dar cauce legal a la modificación subjetiva consistente en la sustitución del antiguo titular del derecho subjetivo por uno nuevo, se utiliza la figura jurídica de la subrogación, de la subrogación personal y legal. Esto parece evidente, aunque no nos resistimos al intento de aclarar en alguna medida el sentido y alcance jurídico que se asigna al término subrogación.

La subrogación—sea personal o real—es siempre un efecto jurídico, el resultado de la concurrencia de determinadas causas, mediatas o inmediatas, que provocan bien el cambio de sujeto bien la sustitución del objeto de la relación de derecho por otro, pero manteniéndose la misma situación jurídica, que sigue calificando al nuevo sujeto o a la cosa que pasa a sustituir a la anterior. La subrogación por sí misma no legitima cambio alguno ni subjetivo ni objetivo. Requiere una causa próxima e inmediata que es la que provoca el cambio, la cual supone, a su vez, la existencia de una relación jurídica preexistente: derecho de crédito o de garantía, en general, fianza, hipoteca, cesión, situación de comunidad, etc. Una vez que el cambio se ha producido, lo llamamos subrogación.

Esto no sólo parece, sino que es elemental, pero es absolutamente necesario señalarlo aquí. Y así en nuestro Derecho se producen o se presumen una serie de supuestos de subrogación cuando se han cumplido, han concurrido o se han dado determinadas causas previamente establecidas. Veamos algunas:

1) En el campo de la novación impropia o simplemente modificativa de las obligaciones regulada por el Código Civil, uno de cuyos supuestos en la subrogación de un tercero en los derechos del acreedor (artículo 1.203-3.º), la subrogación se produce o bien por pacto, fijando «con claridad» las condiciones o circunstancias que han de concurrir (causa jurídica inmediata, art. 1.209, párrafo segundo), o bien por presunción legal (subrogación legal), al darse los supuestos «expresamente mencionados»: cuando un acreedor pague a otro acreedor preferente; cuando un tercero, no interesado en la obligación, pague con aprobación expresa o tácita del deudor; y cuando pague el que tenga interés en el cumplimiento de la obligación, salvo los efectos de la confusión en cuanto a la porción que le corresponda (art. 1.209, párrafo primero).

2) En la fianza, si por no pagar el deudor paga el fiador (causa inmediata), éste se subroga en «todos los derechos que el acreedor tenía contra el deudor».

3) En el procedimiento judicial sumario del artículo 131 de la Ley Hipotecaria, cuando de la certificación del Registro aparezcan cargas o derechos reales posteriores a la hipoteca ejecutante, si, previa notificación a los acreedores, éstos satisfacen (causa jurídica) antes del remate el importe del crédito, intereses y costas, «quedarán subrogados en los derechos del actor» (regla 5.^a); o la subrogación que el remate (causa inmediata) provoca respecto a cargas o gravámenes anteriores o preferentes, en cuanto a la «responsabilidad de los mismos» (regla 8.^a).

4) Item., item., en el procedimiento extrajudicial (reglas 4.^a y 5.^a del art. 235 del Reglamento Hipotecario).

5) En la cesión o enajenación del crédito hipotecario aquéllas funcionan como causa jurídica, en cuya virtud el cesionario se subroga en todos los derechos del cedente (art. 149 de la Ley Hipotecaria).

6) En el caso de venta a un extraño por alguno de los herederos de su derecho hereditario, si todos o alguno de sus coherederos ejercitan el derecho de retracto que la Ley les reconoce, reembolsando el precio de la compra, se subrogan en lugar del comprador (art. 1.067 del Código Civil).

7) En fin, en el terreno de la subrogación real es la cualidad de titular de fincas de procedencia lo que legitima, a través del expediente de concentración parcelaria, la entrega al mismo sujeto de las correspondientes fincas de reemplazo.

En este punto, y sin insistir en otros supuestos de subrogación convencional o legal, la pregunta puede ser la siguiente: ¿De qué naturaleza es la subrogación establecida en la Disposición Final Segunda del Decreto de creación de las CC. AA. antes transcrita? ¿Cuál es su causa jurídica antecedente?

Si tenemos en cuenta que el patrimonio privativo de las Hermandades Sindicales, a que alude la Disposición, se formó en parte con el pago de la llamada cuota sindical, asignar este patrimonio a las nuevas Cámaras Agrarias por Decreto implica, al menos en parte también, una verdadera *expropiación forzosa* sin trámite legal ni indemnización y, simultáneamente, una *cesión gratuita* en la que tampoco se observan las normas que regulan la cesión de bienes del Patrimonio del Estado (insistiremos más adelante sobre este aspecto), y todo independientemente de la consideración sobre el carácter estatal o paraestatal del Sindicato Vertical, cuya desaparición y choque con el principio de libertad sindical late en el fondo del Decreto.

La idea de *sucesión excepcional* tampoco parece muy correcta para explicar la transferencia a una Corporación de Derecho Público de nueva creación o entidad asociativa agraria de los bienes que pertenecieron a un Sindicato extinguido, si por sucesión se entiende transmisión o adquisición derivativa traslativa, comprensiva de los derechos y de las obligaciones. Y no lo es porque la subrogación que comentamos está claramente configurada como una transmisión de activo neto, y nosotros señalaríamos al menos dos razones para llegar a esta conclusión, extraídas del propio Decreto de creación de las CC. AA.: 1.^a) Que la citada Disposición Final Segunda habla de subrogación «en la titularidad de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio privativo» de las Hermandades Sindicales; y 2.^a) que, según la Disposición Final Tercera, los funcionarios sindicales de las desaparecidas Hermandades se integrarán automáticamente en las escalas a extinguir a tal efecto creadas en el Instituto de Relaciones Agrarias (I. R. A.), antiguo Instituto de Estudios Agro-Sociales (la Resolución de la AISS de 30 de septiembre de 1977 concedió un derecho de opción para que los funcionarios de las CC. AA. pudieran bien continuar prestando servicios como funcionarios de la AISS o bien integrarse en las escalas a extinguir del I. R. A.). En cualquier caso, no puede hablarse seriamente de transferencia de obligaciones ni de mantenimiento de la misma situación jurídica. La idea de subrogación por vía de sucesión, si es que puede utilizarse esta terminología, no es, por tanto, técnicamente aceptable.

En nuestra opinión, la subrogación a favor de las CC. AA. no es una mera sustitución del sujeto de una relación preexistente que se mantiene inalterada, ni se opera a virtud del cumplimiento de determinadas circunstancias jurídicas mediatas o inmediatas «expresamente mencionadas» o establecidas «con claridad» (subrogación legal o convencional según el Código Civil) que le sirven de causa. Se opera a virtud de un *acto del Estado* que se limita a transferir a una persona jurídica de nueva creación los bienes que pertenecieron a una Entidad Sindical que se extingue. Desde luego, la legitimación del Estado para hacerlo hay que buscarla en consideraciones de tipo político, que van desde la naturaleza del Sindicato Vertical al trasvase o atribución a las CC. AA., fuera del ámbito sindical, de funciones o servicios que, en alguna medida, antes estaban encomendadas o desempeñaban las Hermandades Sindicales. En este sentido, puede aceptarse la idea de subrogación, pero no en su acepción técnica y estricta, sino en la más amplia de modificación subjetiva o cambio del titular de determinados bienes a virtud de un acto del Estado.

En definitiva, si la legitimación sustantiva del acto de transferencia de los bienes y derechos de las desaparecidas Hermandades Sindicales a las CC. AA. ofrece puntos oscuros, su legalidad formal no es cuestiona-

ble y en el orden civil-hipotecario el problema creemos que debe plantearse exclusivamente en este terreno.

La Disposición Final Segunda comentada dice literalmente que «las CC. AA. *se subrogarán...* en la titularidad de los bienes y derechos...», destacando el carácter imperativo del término utilizado. Y del mismo modo que trataremos después de plantearnos el carácter obligatorio o facultativo de la inscripción, nos vamos a referir brevemente ahora al alcance de la expresión «se subrogarán».

En el preámbulo del Decreto de creación de las CC. AA. se destaca que el nacimiento de las nuevas CC. AA. y la desaparición de las Hermandades Sindicales obedece al establecimiento del principio de libertad de asociación sindical que—dice—«forma parte del conjunto de libertades que son la esencia misma de la estructura democrática». Y en el artículo 1-3 se dice que las CC. AA. «se regirán por sus respectivos Estatutos y se atenderán, en su comportamiento y funcionamiento, a principios estrictamente democráticos».

Con esos antecedentes, enfocados, por supuesto, únicamente en lo que tienen de base jurídica subyacente, no parece lógico ni ejemplar pensar en una imposición unilateral del Estado. La efectividad de la subrogación favorecerá probablemente a las CC. AA., pero si excepcionalmente no fuera así, los principios democráticos antes invocados, trasladados al terreno jurídico formal, deben comunicar algún peso específico a la voluntad corporativa de la respectiva Cámara. Ello nos lleva a la necesidad de que tenga lugar un acto formal de expresión de esa voluntad corporativa en orden a la subrogación y de que sean los órganos de gobierno—el Pleno y su Presidente—los que presten su adhesión, aceptación o ratificación, plasmados en el oportuno acuerdo, a la subrogación que el Estado les brinda. Y esto, tanto para afirmar esa voluntad corporativa frente al acto del Estado como para que la solicitud de inscripción, en su caso, se encuentre respaldada por los órganos competentes de la Entidad, eliminando toda sospecha de que responde a una decisión personal del Presidente u otro órgano por separado, porque, independientemente de los condicionamientos de orden jurídico-registral sobre ejercicio del derecho de representación que controlará la calificación, esa manera de actuar y decidir no se encuadraría en las exigencias de comportamiento democrático que en su funcionamiento (según el art. 1.º-3 antes citado) deben observar las CC. AA. Todo ello sin perjuicio de lo que dispongan los Estatutos y Reglamentos, particularmente en lo relativo a la posible atribución y delegación de funciones a determinados órganos y en la mecánica para la adopción de acuerdos.

A nuestro juicio, este acto de expresión y afirmación de la voluntad corporativa de las CC. AA., además de la traducción al terreno jurídico

formal de principios de esencia democrática, supone, en el ámbito más concreto de los modos de adquirir la propiedad, la culminación del proceso de atribución del dominio de determinados bienes por disposición de la Ley. De modo que, acordada legalmente por la respectiva Cámara, la adhesión, aceptación, ratificación o efectividad de la subrogación en la titularidad de los bienes y derechos que, en su ámbito territorial, venían constituyendo el patrimonio privativo de las Hermandades, e incluidos esos bienes y derechos en el inventario de los que le son propios, no es necesario el cumplimiento de ningún requisito más para que se entienda definitivamente adquirida por las Cámaras la propiedad de los mencionados bienes y derechos.

El último inciso del primer párrafo de la Disposición Final Segunda que venimos comentando, al exigir que se mantenga por las CC. AA. la afectación de dichos bienes al fin específico para el que hubieran sido adquiridos o destinados en virtud de una norma legal o cualquier otro título jurídico en vigor, no establece un requisito más de la transmisión, sino más bien, en nuestra opinión, una norma de comportamiento en el ejercicio del derecho de propiedad impuesta por la naturaleza de las CC. AA. como Corporaciones de Derecho Público, de un lado, y de otro, por el trasvase a las mismas de algunas de las funciones que fueron propias de las Hermandades Sindicales, excluido el ámbito puramente sindical, que ahora se reserva a las organizaciones profesionales agrarias que se creen al amparo del principio de libertad de asociación sindical. Por tanto, haciendo efectiva la subrogación, las CC. AA. adquieren legalmente el dominio de los bienes y derechos que pertenecieron a las Hermandades Sindicales. Este es su título material de adquisición: oferta legal de subrogación, acuerdo positivo de las CC. AA. e inclusión de los bienes en sus inventarios. En el aspecto civil, el acto adquisitivo se ha completado. Veamos a continuación las particularidades que va a exigir para su acceso al Registro de la Propiedad. Al menos, lo intentaremos.

III

INSCRIPCIÓN A FAVOR DE LAS CÁMARAS AGRARIAS DE LOS BIENES Y DERECHOS QUE FUERON DE LAS HERMANDADES SINDICALES EN CUYA TITULARIDAD SE HAN SUBROGADO

En el párrafo segundo regula la Disposición Final Segunda del Decreto de 2 de junio de 1977, creador de las CC. AA., que venimos comentando, la inscripción «a su nombre en el Registro de la Propiedad

de los bienes inmuebles y derechos que figuren adscritos a nombre de las Entidades cuya titularidad patrimonial les corresponda, de conformidad con la subrogación referida». Es decir, según se trate de Hermandades Sindicales Locales y Comarcales, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias o Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, que ahora—salvando las fundamentales diferencias de origen, organización, naturaleza y funciones—pasan a ser sustituidas por las Cámaras Locales, las Cámaras Agrarias Provinciales y la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias (artículo 2.º-1), aunque el Decreto (art. 2.º-2 y 3) admite la posibilidad de creación de las Cámaras Comarcales, así como que las Cámaras Agrarias Locales y Provinciales puedan constituir Federación con ámbito comarcal, supraprovincial o regional con personalidad jurídica propia. Cuando hablamos, por tanto, de CC. AA., nos referimos indistintamente a cualquiera de las modalidades señaladas.

¿Cómo ha de desenvolverse el trámite registral para la inscripción, cómo ha de documentarse la subrogación y cómo, cuándo y por quién ha de hacerse la solicitud de inscripción?

Destaca, de entrada, una contraposición o distinción que se hace en el texto, pues habla de inscripción «a nombre» de las CC. AA. de los inmuebles y derechos (susceptibles de inscripción, habría que añadir) que figuren «adscritos» a nombre de las Entidades cuya titularidad patrimonial les corresponda de conformidad con la subrogación referida. A falta de otros elementos más claros de interpretación, la inscripción «a nombre» o «a su nombre» no puede entenderse sino como transferencia de aquellos bienes en pleno dominio a las CC. AA. y no solamente como «adscritos» a las mismas. Interesa destacar esto precisamente en el orden hipotecario porque, entendiendo así la distinción, hay que excluir la aplicación del último párrafo del artículo 18 del Reglamento Hipotecario, al disponer que «los cambios de adscripción de los bienes del Estado a distinto Ministerio por reorganización o alteración administrativa o por cualquier otra causa y los que se produzcan a otro Organismo o Servicio del mismo Departamento podrán inscribirse mediante el traslado de la disposición administrativa correspondiente».

En cambio, aunque la terminología jurídica no es muy precisa teniendo en cuenta el sustrato esencialmente político en que se mueve el Decreto, un simple cambio de adscripción de bienes parece ser lo que regula la Disposición Adicional Tercera cuando establece que «los servicios, bienes, recursos y demás elementos afectados a los fines de la Obra Sindical de Colonización serán transferidos al Instituto de Relaciones Agrarias (I. R. A.), previa propuesta de la Comisión de Transferencia», pues el I. R. A., que, como hemos dicho ya, es la nueva versión o denominación del Instituto de Estudios Agro-Sociales, se configura como

organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura y su función principal es precisamente servir de puente entre dicho Ministerio y las organizaciones profesionales agrarias, las Entidades asociativas y de carácter económico social de interés general agrario y las CC. AA. como Corporaciones de Derecho Público. Aquí sí creemos que hay que plantear la aplicación del párrafo tercero del artículo 18 del Reglamento Hipotecario.

En cuanto a las CC. AA., parece oportuno resolver algunos problemas previos y distinguir según se trate de bienes y derechos inscritos a nombre o como adscritos a las Hermandades Sindicales, o de bienes y derechos inscribibles no inmatriculados.

1) *Solicitud de inscripción o de inmatriculación, en su caso.*—El Decreto establece que las CC. AA. «solicitarán la inscripción». En realidad, e independientemente de que sea obligatoria o facultativa, la inscripción tiene siempre que ser solicitada, aunque la legislación hipotecaria admita casos en los que se entiende hecha la solicitud de inscripción a virtud de la sola presentación de los títulos (arts. 6.º de la Ley Hipotecaria y 39 del Reglamento Hipotecario).

En cualquier caso, es evidente que la fórmula que utiliza el Decreto no es la habitual en la Ley Hipotecaria. Por ejemplo: en el artículo 2.º se dice «en los Registros expresados en el artículo anterior *se inscribirán*» y no «se solicitará la inscripción»; y lo mismo en el artículo 4.º, en el 14, párrafo segundo, en el 20, y en el 4.º, 5.º, 8.º, 11, 12, 14 del Reglamento Hipotecario y otros muchos de ambos textos. En cambio—es curioso—, el artículo 42 de la Ley Hipotecaria, a propósito de las anotaciones preventivas—sobre cuya necesidad de solicitud expresa no cabe ninguna duda, con la excepción de las de suspensión de embargos, descretados en causa criminal o por débitos a la Hacienda—, no utiliza la fórmula habitual, sino que dice literalmente: «Podrán *pedir* anotación preventiva de sus respectivos derechos», y no la que sería más o menos equivalente con la del artículo 2.º, como, por ejemplo, «podrán obtener anotación preventiva de sus respectivos derechos» o «anotarán sus respectivos derechos», etc.

En armonía con esta distinción y sin perjuicio de reconocer que este es un terreno en el que la terminología no es siempre todo lo precisa que debiera, entendemos que la Disposición Final Segunda cuando dice que las CC. AA. «solicitarán la inscripción», lo que realmente quiere decir es que la solicitud para inscribir a nombre de las CC. AA. los bienes y derechos de las antiguas Hermandades Sindicales, en cuya titularidad se han subrogado, ha de hacerse *expresamente*, pero no se presume del solo hecho de presentar la documentación.

¿Quién debe pedir o solicitar expresamente la inscripción? Habrá que estar, en primer lugar, a lo que dispongan los Estatutos y Reglamentos de la Entidad sobre ejercicio del derecho de representación. Normalmente, corresponderá al Presidente o alguno de los Vicepresidentes, cuyas funciones (art. 5.º-2) corresponde determinar al Pleno. Como actualmente la mayoría de las CC. AA. tendrán en trámite la redacción y aprobación de sus Estatutos y Reglamentos de Régimen Interior (cosa que, según la Disposición Final Primera, deben hacer en el plazo de tres meses a partir de su constitución y trasladarlos después al Ministerio de Agricultura para su ratificación), creemos que es suficiente la solicitud suscrita por el Presidente, en la que se haga referencia al acuerdo del Pleno a que antes nos hemos referido dando carácter formal a la subrogación.

2) *Plazo para solicitar la inscripción.*—El Decreto no impone plazo alguno en el que deba hacerse la solicitud de inscripción. Este dato corrobora, en nuestra opinión, la idea de que no se trata de inscripciones de carácter obligatorio, unido a la circunstancia de que tampoco se establece sanción alguna para el caso de que la solicitud de inscripción no se produzca. La redacción utilizada por el Decreto se aparta de la generalmente utilizada por la Ley para los casos de inscripciones obligatorias. Veamos algunos, sin propósito de agotar la materia:

- La Ley 13/1960, de 12 de mayo, establece la nulidad de pleno derecho de los actos, contratos y concesiones a favor de extranjeros relativos a inmuebles sitos en las zonas estratégicas señaladas por la Ley de 23 de octubre de 1935 y Decretos de 28 de febrero de 1936 y de 21 de marzo de 1958; los títulos no inscritos anteriores a la Ley debían serlo en el plazo de un año.
- El Decreto-ley 11/1962, de 22 de marzo, al establecer el carácter constitutivo de la inscripción en las adquisiciones por extranjeros de fincas rústicas de determinadas características.
- El artículo 235 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, al regular el régimen de la propiedad concentrada, dispone que «las fincas y derechos reales resultantes de la nueva ordenación de la propiedad serán inexcusablemente inscritos...»
- La misma Ley, en sus artículos 20-1 (adquisición de tierras: «se rán inscritas»), 34-5 (adjudicaciones en propiedad: «El Instituto entregará el título inscrito en el Registro de la Propiedad»), 36-3 (Patrimonios Familiares: «el Patrimonio Familiar se constituirá por documento público inscrito en el Registro de la Propiedad»), etcétera.

- La Ley 8/75, de 12 de marzo, sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, artículo 21, sanciona la falta de inscripción en las adquisiciones por extranjeros, dentro de los dieciocho meses siguientes a su fecha, con la nulidad de los respectivos actos de adquisición de inmuebles, derechos reales u otorgamiento de concesiones.

El Decreto no se produce de la forma clara y tajante que lo hacen las disposiciones citadas por vía de ejemplo cuando tratan de establecer la obligatoriedad de la inscripción. Aunque es obvio que la conveniencia está a favor de la inscripción, para eliminar la titularidad contradictoria de un ente jurídico ya inexistente, mediante el reflejo registral de la transferencia.

3) *Inmuebles y derechos reales inmobiliarios no inmatriculados.*— Como hemos señalado más arriba, el título material o de fondo que legaliza la adquisición por las modernas CC. AA. de los bienes que fueron de las desaparecidas Hermandades Sindicales está constituido por el acto del Estado estableciendo la subrogación, seguido del acuerdo de las propias CC. AA. haciendo efectiva la misma. Aceptado esto, para la inscripción o inmatriculación, en su caso, de dichos bienes, tratándose de una Corporación de Derecho Público, habrá que estar a «lo establecido en las leyes o reglamentos» (art. 2.º-6 de la Ley Hipotecaria). En definitiva, habrá que documentar ese título material.

Según el primer párrafo del artículo 18 del Reglamento Hipotecario, «siempre *que exista título inscribible* de la propiedad... de la Corporación sobre los bienes que deban ser inscritos... se exigirá, en su virtud, una inscripción de dominio... la cual deberá verificarse con sujeción a las reglas establecidas para la de los particulares...», precepto aplicable tanto a las inmatriculaciones como a las inscripciones segundas o posteriores. Pues bien, si este título inscribible e inmatriculable, conforme a los artículos 205 de la Ley Hipotecaria y 298 del Reglamento Hipotecario, existe porque, aun teniéndolo, la Hermandad no hubiera reclamado en su día la inscripción, sin duda que puede ser utilizado y hacerse dicha inmatriculación previa a nombre de la misma. Pero debe tenerse en cuenta que la titularidad de los bienes en que las CC. AA. se subrogan trae causa no de las desaparecidas Hermandades, sino del acto del Estado que establece la subrogación y, por tanto, es el acto adquisitivo que tiene su arranque en la misma el que hay inexcusablemente que documentar con vistas al acceso al Registro del derecho de las CC. AA. De aquí que esa previa inmatriculación resulte inútil, pudiendo utilizar las CC. AA. directamente otros medios inmatriculadores. Sin que aquí pueda

hablarse de interrupción del tracto registral, pues la cadena no ha empezado aún a formarse. Otra cosa es que se tratara de un título intermedio omitido; pero éste no es el caso de bienes no inmatriculados que ahora contemplamos.

«*Cuando no exista título inscribible* para practicar la inscripción, se estará a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley y concordantes del Reglamento» (art. 18, segundo párrafo, Reglamento Hipotecario). Será título suficiente, por tanto, la certificación expedida por el Secretario de la respectiva Cámara, que hemos de suponer tenga facultad suficiente para certificar, porque de las normas del Decreto no se sigue que las CC. AA. estén insertas en ninguna línea de subordinación jerárquica; por el contrario, cada Cámara tiene su propia personalidad jurídica y plena capacidad de obrar (art. 1.º-2).

(La Orden de 8 de marzo de 1978, que estableció hasta la constitución de los Plenos de las nuevas CC. AA. la asunción provisional de funciones de gobierno en el orden económico-administrativo por los Delegados del Ministerio de Agricultura, dispuso también que una vez constituidos los Plenos, éstos asumirán la totalidad de las funciones de gobierno de las Cámaras, pero hasta que sus Estatutos o Reglamentos tengan plena eficacia jurídica, deberán seguir dando cuenta de sus actos administrativos a las Comisiones Económico-Administrativas provinciales.)

Dicha certificación administrativa llevará el visto bueno del Presidente y en ella se hará constar el acuerdo de la Cámara en orden a la subrogación, a que hemos hecho referencia más arriba, y la inclusión en sus inventarios de los bienes que han de relacionarse y cuya inmatriculación expresamente se solicita. La certificación contendrá los requisitos del artículo 303 del Reglamento Hipotecario y es conveniente que se exprese de modo particular lo siguiente:

- En cuanto a los números 3.º y 4.º, que se trata de bienes que pertenecieron o estuvieron adscritos a las desaparecidas Hermandades Sindicales en cuya titularidad la Cámara se ha subrogado conforme a lo dispuesto en la Disposición Final Segunda del Decreto 1336/1967, de 2 de junio (*Boletín Oficial del Estado* de 15 de junio de 1977).
- En cuanto al número 5.º, después de expresar su objeto, será oportuno se indique que se mantiene la afectación de dichos bienes al fin específico para el que hubieran sido adquiridos o destinados, conforme a lo exigido por el Decreto.

El caso de bienes no inmatriculados pensamos que será excepcional, pues teniendo en cuenta que muchos bienes de la desaparecida Organización Sindical proceden de la cesión o adscripción de bienes integrantes

del Patrimonio del Estado, lo normal será la previa inscripción a favor de aquél. El artículo 128 de la vigente Ley de Bases del Patrimonio del Estado habla de la cesión o adscripción a la Iglesia, al Movimiento o a entidades públicas, y el artículo 229 de su Reglamento, de 5 de noviembre de 1964, más concretamente se refiere, para excepcionar lo que dispone, a los casos de cesión o adscripción a la Iglesia, al Movimiento, a la Organización Sindical o a entidades públicas.

La reintegración al Patrimonio del Estado de los bienes cedidos o adscritos a las Hermandades Sindicales, una vez extinguidas, puede encontrar apoyo en los artículos 45 y 84 de la Ley de Bases antes citada que establecen que el incumplimiento de los fines para que se cedieron o el hecho de que no sean necesarios para el cumplimiento directo de esos mismos fines, determinará su recuperación por el Estado. Pero la cesión gratuita a las nuevas CC. AA., a virtud de la subrogación dispuesta por el Decreto, ya no es acorde con dicha Ley.

4) *Bienes ya inscritos*.—Es decir, bienes adquiridos directamente por las Hermandades Sindicales, o bienes procedentes del Patrimonio del Estado, por cesión o adscripción, o bienes de otras procedencias, y que así figuran en el Registro. Se trata, por tanto, de hacer constar en el Registro de la Propiedad el cambio de titularidad dominical que, según hemos mantenido, ya se ha operado antes en la realidad al «aceptar» o hacer efectiva la subrogación la respectiva Cámara e incluir los bienes en su inventario.

A estos efectos, es indiferente la procedencia de los bienes que figuran inscritos o adscritos a nombre de las Hermandades Sindicales porque, aunque el párrafo segundo de la Disposición Final Segunda comentada se refiere a la inscripción de los bienes «adscritos» a las mismas, el primer párrafo extiende la subrogación a la totalidad de los bienes y derechos que integran el «patrimonio privativo» de aquéllas. Es decir, al menos en nuestra opinión y como hemos tratado de razonar más arriba, por el mecanismo de la subrogación, las CC. AA. han adquirido el pleno dominio de todos aquellos bienes y no solamente las ventajas de una eventual adscripción. Por eso hemos reiterado que no se trata de un simple cambio de adscripción de bienes a distinto Ministerio o a otro Organismo o Servicio. Y sin que deba confundirse la afectación a un fin determinado con la adscripción a la persona jurídica. Se trata de inscribir la transferencia de esos bienes *del* Estado y *por* el Estado a las CC. AA. como Corporación de Derecho Público y no como Organismo Autónomo, siendo inútil insistir tanto en el fenómeno interno de legitimación de aquél como en la naturaleza del acto de transferencia y su adecuación o no a normas preexistentes por las que, en circunstancias normales, se

rigen estas transferencias. Parece claro que el Estado se limita a hacerla y deja en manos de las CC. AA. la solicitud de inscripción, así como la elaboración o preparación de la necesaria documentación para ello, extremo del que no se ocupa el Decreto. Por tanto, como en el caso de bienes no inmatriculados, hemos de acudir a las normas generales.

La primera norma o regla general nos lleva directamente al artículo 3.º de la Ley Hipotecaria, que consagra el principio de exigencia de titulación pública o auténtica de los actos inscribibles: escritura pública, ejecutoria o documento auténtico expedido por autoridad competente. Es cierto, como dice ROCA, que este principio constituye tan sólo una regla general y que cuenta con varias excepciones. La Jurisprudencia lo ha reiterado y las excepciones al mismo, como reconoce el propio ROCA, no constituyen irregularidad alguna de la legislación hipotecaria, sino de las leyes que regulan la forma pública de los actos. De lo cual se sigue que las excepciones al principio deben ser expresas. Si el Registrador las presume, entonces es él el que se está desviando de las normas que la legislación hipotecaria tiene establecidas. Como punto de partida, creemos que no es ocioso tener esto muy presente.

El artículo 18 del Reglamento Hipotecario, en sus dos primeros párrafos, distingue los dos supuestos de que exista o no título inscribible de la propiedad del Estado o Corporación. Si no lo hay y se trata de bienes no inscritos, pueden utilizar el procedimiento inmatriculador del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, como hemos visto antes. Pero tratándose de bienes inscritos, el trámite registral discurrirá «con sujeción a las reglas establecidas para los particulares». De esas reglas hay que desechar, además de la certificación administrativa de dominio del 206 y todos los demás medios inmatriculadores—puesto que no estamos ante un caso de inmatriculación—, todos los procedimientos de reanudación del tracto registral interrumpido, igualmente inaplicables, porque aquí no hay ningún eslabón de la cadena que sea necesario recomponer con la titulación llamada supletoria. Inscritos los bienes a nombre—o adscritos a nombre—de las Hermandades Sindicales (primer eslabón o eslabón antecedente), el Estado, tras decretar la desaparición del ente titular registral, asume su titularidad (segundo eslabón que accederá al Registro en tracto abreviado) y simultáneamente la transfiere a las nuevas CC. AA. (tercer eslabón). Porque se trata de una verdadera transferencia y no de un simple cambio de adscripción de bienes, no es suficiente el traslado de la disposición administrativa como título registrable (supuesto previsto en el último párrafo del artículo 18 del Reglamento Hipotecario).

Parece innecesario decir que hay que rechazar, del mismo modo, la idea de ejecutoria porque, además de que aquí no hay intervención judicial, no se trata de hacer ninguna declaración de propiedad contro-

vertida. La propiedad se ha adquirido por la transferencia del Estado y la expresión de la voluntad concordante y corporativa de las propias Cámaras Agrarias. Son estos elementos, creadores del título material, los que hay que documentar «a los efectos de la inscripción» y sobre la base del principio de titulación pública o auténtica. Todas estas consideraciones nos llevan inexcusablemente a la intervención notarial, es decir, como dice el Reglamento Hipotecario y hemos repetido, «con sujeción a las reglas establecidas para los particulares».

Pero es que a esta conclusión nos llevan también los artículos 43, 44 y 45 de la Ley del Patrimonio del Estado, que, además de remitir a los dos primeros párrafos del artículo 18 del Reglamento Hipotecario, que nosotros venimos reiterando, especifican claramente los casos en que los adquirentes de bienes del Estado pueden utilizar el procedimiento del artículo 205 directamente o exigir del Estado la previa inscripción mediante la certificación del 206, y respecto de las cesiones gratuitas de inmuebles del Patrimonio del Estado ya inscritos disponen que se harán constar por medio de inscripción a favor del cesionario, inscripción que exigirá la correspondiente escritura pública de cesión. Porque la propia Ley rechaza también el traslado de la disposición administrativa que solamente acepta para las operaciones de agrupación, división y segregación de fincas del propio Estado.

Lo que hay de irregular en la transferencia que nos ocupa es que, por el cúmulo de circunstancias de todo orden a que nos hemos ya referido, no se ha formalizado como es habitual, entre otras razones, porque no era posible, pues se ha dispuesto la subrogación al crear las CC. AA., pero antes de la elección de sus representantes, de sus órganos de gobierno, únicos capaces de expresar la voluntad corporativa no sólo concordante, sino también simultánea. Esto ha impedido que la transferencia se opere, como hubiera sido normal, a través de una cesión con intervención de cedente y cesionario. La subrogación ofrece, en cambio, la posibilidad de escalar la disposición legal y la expresión de la voluntad corporativa que, con vistas al Registro de la Propiedad y ante la inexistencia de una norma excepcional, ha de documentarse notarialmente porque así lo exige la legislación hipotecaria para los casos no excepcionados expresamente.

Parece oportuno recordar aquí que el artículo 131, regla 5.^a, de la Ley Hipotecaria exige acta notarial de entrega de las cantidades adeudadas o mandamiento judicial para hacer constar el pago y la subrogación de un acreedor posterior en los derechos del actor. Podemos decir que, efectivamente, conforme a la legislación notarial, el acta es el instrumento idóneo porque se trata de constatar un simple hecho: el pago.

También puede recordarse la necesidad de protocolización del Acta de Reorganización de la Propiedad que impone el artículo 223 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario para la inscripción de las fincas de reemplazo que adquiere, por el mecanismo de la subrogación real, el dueño de las fincas de procedencia.

Del mismo modo, la Dirección General de los Registros y del Notariado (Res. 16 julio 1918) acepta, y es práctica corriente, la forma de acta notarial de protocolización del cuaderno particional formalizado privadamente por el causante, ante la ineludible exigencia de forma pública impuesta por el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria (*).

En la transferencia a las CC. AA. de los bienes que fueron de las Hermandades Sindicales hay un negocio jurídico de transmisión que tiene su arranque en un acto del Estado y se completa con la expresión de la voluntad corporativa de aquéllas. Es a esta expresión de voluntad a la que hay que dar forma pública, pues aunque, como hemos repetido, basta esa expresión, conforme a las normas para la adopción de acuerdos, para la conformación del título material, no basta, sin embargo, para la conformación del título formal «a los efectos del Registro de la Propiedad».

A nuestro juicio, el cumplimiento de las exigencias que derivan de cuanto antecede puede lograrse, como en los casos citados, mediante la protocolización del acta levantada reglamentariamente por la Cámara, en la que se recoja el acuerdo de hacer efectiva la subrogación y la inclusión de los bienes, en cuya titularidad se subroga, en sus inventarios.

En definitiva, para inscribir a favor de las CC. AA. los bienes que ya figuran previamente inscritos a nombre de las desaparecidas Hermandades Sindicales, deberá presentarse, en nuestra opinión desde luego, la copia del acta notarial de protocolización del acuerdo de subrogación, adoptado y formalizado reglamentariamente en el correspondiente Libro de Actas de la Entidad. Y si no se recoge en la misma copia, deberá acompañarse una relación de los bienes cuya inscripción se pide, solicitud que, según hemos visto en el apartado 1), debe hacerse expresamente. Esta relación de bienes no es preciso que sea notarial, pero creemos sería conveniente hacerla con referencia al inventario de bienes de la Cámara, en el que han debido incluirse anticipadamente, una vez adoptado el acuerdo de subrogación.

Otra solución al problema de la exigencia de forma pública podría ser el otorgamiento por los representantes legales de la respectiva Cámara

(*) El Decreto de 15 de septiembre de 1978, sobre cambios de titularidad resultantes de las transmisiones patrimoniales derivadas de la integración de las distintas Mutualidades de Funcionarios en la Mutualidad General (MUFACE), exige escritura pública (integradas por concierto) o acta notarial (integradas automáticamente) para la inscripción.

de una escritura del tipo de las llamadas «de adhesión» u otorgamientos por adhesión. Pero, aparte de que en la subrogación que venimos estudiando no se dan las exigencias que para ser posible la adhesión reclama la doctrina notarial más autorizada, al faltar esa escritura previa en la que se hace constar el negocio «ofrecido» por una de las partes, la escritura no sería instrumentalmente idónea porque no se trata de autorizar o dar fe de la prestación de un consentimiento, sino de dar fe de la existencia de un acuerdo en el que se recoge la voluntad corporativa en orden a la subrogación para su incorporación a un protocolo notarial. Y el instrumento idóneo es el acta notarial de protocolización de ese acuerdo.

5) *¿Debe cancelarse previamente la inscripción a favor de las Hermandades Sindicales?* O dicho de otro modo: ¿debe practicarse un asiento formal de cancelación que constate registralmente la extinción del derecho de las Hermandades Sindicales por desaparición de las mismas?

Con su habitual maestría, ROCA distingue entre la extinción del asiento y la extinción del derecho contenido en el mismo u objeto del mismo. Esto es lo que constata la cancelación esencialmente: la extinción en cuanto a terceros del derecho inscrito y la extinción del asiento tanto respecto de terceros como entre partes. Las causas generales de cancelación admitidas por la Ley Hipotecaria (art. 79: extinción del inmueble o del derecho inscrito o anotado, nulidad del título que dio lugar al asiento o nulidad del asiento mismo por falta de requisitos) no comprenden el caso de extinción de la personalidad del titular registral. Nosotros hemos mantenido que la subrogación legal excepcional dispuesta por el Decreto 1336/1977, de 2 de junio, implica una transferencia a las Cámaras Agrarias del dominio de determinados bienes y derechos. En este sentido, creemos también que la única operación registral a practicar es, precisamente, la inscripción de esa transferencia que, simplemente, como dice el propio ROCA, constata un cambio de titularidad, pero que no extingue totalmente la inscripción anterior y mucho menos extingue en cuanto a tercero el derecho registrado.

ANTONIO MANZANO SOLANO
Registrador de la Propiedad