

JORNADA DE DERECHO CANÓNICO

ALEJANDRO TORRES GUTIÉRREZ*

UNA LUZ AL FINAL DEL TÚNEL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO INMATRICULADOR DE FINCAS DE LOS ARTÍCULOS 206 DE LA LEY HIPOTECARIA Y 304 DE SU REGLAMENTO

1. INTRODUCCIÓN¹

Para comprender el origen histórico de este problema hay que remontarse al siglo XIX, es decir, a tiempos en los que el modelo de relaciones

¹ Este trabajo fue realizado en su versión original en el marco del Contrato OTRI firmado el 1 de marzo de 2011 para la elaboración de un «Dictamen sobre la Titularidad dominical de la Iglesia de San Esteban de Oiartzun». Código OTRI201100027 de la OTRI de la UPNA, por encargo del Ayuntamiento de Oiartzun, (Guipúzcoa). El estudio fue presentado al V Congreso Internacional «Protección del patrimonio cultural de interés religioso», celebrado en la Universidad de La Rioja, Logroño, los días 19 a 21 de octubre de 2011, así como al XI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, sobre la «La tutela judicial de los derechos fundamentales», celebrado los días 21 y 22 de febrero de 2013. En esta redacción actualizada recoge el texto de la intervención del autor habida en el Aula Magna de la Universidad Pontificia Comillas (ICAI-ICADE) el 14 de marzo de 2016, en la «Jornada de estudio de la Facultad de Derecho Canónico», en la que se toma en consideración la reciente

* Catedrático de Universidad. Área de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Público. Universidad Pública de Navarra.

Iglesia-Estado era de corte confesional, y más concretamente, a la segunda de las dos grandes desamortizaciones de bienes eclesiásticos decimonónicas, la ocurrida en 1855, obra de Madoz. Como es sabido, la Ley de 1 de mayo de 1855, decretó la desamortización general de los bienes del Estado y de la Iglesia Católica. A raíz de ello, el Convenio-Ley de 4 de abril de 1860, realizó una distinción entre:²

- 1) Bienes que la Iglesia adquiriese con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, los cuales quedaban excluidos del ámbito de aplicación de las leyes desamortizadoras, no estableciéndose respecto a ellos limitación alguna en cuanto a su disfrute y enajenación.
- 2) Bienes que la Iglesia poseyera con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 1860, que sí estaban sujetos a desamortización, y por tanto, podía imponerse a su titular la venta forzosa de los mismos.

El Real Decreto de 21 de agosto de 1860³, desarrolla lo dispuesto en el artículo 6 de la citada Ley de 4 de abril de 1860, (relativo a los bienes que quedaban exentos de desamortización, y por lo tanto de venta forzosa), y con la finalidad de que quedase constancia de la existencia de dichos bienes, se ordenaba a las Diócesis en que estuvieran radicados los mismos, que realizaran una relación de fincas por triplicado, a incluir en los archivos diocesanos. Se arbitraría para los bienes eclesiásticos que carecieran de título inscrito, una fórmula para su inscripción, semejante a la que había respecto a los bienes inmuebles estatales: la certificación posesoria expedida por el Obispo. Este documento acreditaba tanto la posesión del documento por la Iglesia como por las entidades eclesiásticas, como que dicho inmueble a inscribir figuraba en el Archivo Diocesano y quedaba excluido de la aplicación de las leyes desamortizadoras.⁴ El apartado 5º del artículo 7 del citado Real Decreto de 21 de agosto de

Sentencia del TEDH de 4 de noviembre de 2014, en el caso Sociedad Anónima del Ucieza contra España, y la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, que pone fin al privilegio estudiado.

² P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia mediante certificación expedida por el Diocesano*: Revista Crítica de derecho inmobiliario 71, n. 630 (1995) 1588 y 1589.

³ Publicado en la Gaceta de Madrid de 13 de septiembre de 1860.

⁴ P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia...*, cit., 1590.

1860,⁵ exceptuaba de la inclusión en dichos inventarios a *todos los edificios que sirven en el día para el culto*.

El Real Decreto de 6 de noviembre de 1863⁶ que regula un régimen de certificaciones de posesión, para poder proceder a la inscripción de bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad, instituido en 1861, en supuestos de falta de títulos escritos que pudieran acreditar la titularidad dominical, expresamente señalaba en su Exposición de Motivos que *«La ley hipotecaria ofrece en casos análogos á los particulares el remedio sencillo de las informaciones de posesión; este mismo remedio puede servir al Estado, pero con la ventajosa diferencia de que si aquellos no pueden justificar su posesión sino con el testimonio de personas privadas, este puede hacerlo mas fácilmente con documentos auténticos, los cuales son según la ley, títulos inscribibles. No sería además materialmente posible, sino con un número larguísimo de autos, instruir, para cada finca de las muchas que se hallan en aquel caso, un expediente de posesión, ni sería tampoco conforme á los buenos principios de la Administración, para justificar hechos que le constan oficialmente y sobre los cuales puede certificar, necesitara abonar su dicho con testigos particulares»*. Los puntos 6º a 12º desarrollan el régimen de inscripción mediante certificaciones posesorias, y en el punto 13º, se extiende la citada regulación a los bienes en posesión del clero y deban permanecer en su poder amortizados, señalándose en ese caso que las certificaciones precisas serían expedidas por los Diocesanos, al indicar textualmente que *«en la misma forma se inscribirán los bienes que posea el Clero o se le devuelvan y deban permanecer en su poder amortizados; pero las certificaciones de posesión que para ello fueren necesarias, se expedirán por los Diocesanos respectivos»*.

Rodríguez Blanco⁷ señala que *dado que los bienes no se pueden amoldar a los requisitos de la legislación registral, es el Registro el que se acomoda a los bienes*. El Real Decreto de 11 de noviembre de 1864⁸, desarrolla el sistema de inmatriculación mediante certificaciones posesorias, complementando la norma anterior.

⁵ Publicado en la Gaceta de Madrid de 13 de septiembre de 1860.

⁶ Gaceta de Madrid de 9 de noviembre de 1863.

⁷ M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Las certificaciones de dominio de la Iglesia Católica. Análisis del artículo 206 de la Ley Hipotecaria*: Revista jurídica del Notariado 34 (2000) 273 y 275.

⁸ Gaceta de Madrid de 13 de noviembre de 1864.

El régimen de certificaciones posesorias, tras una serie de modificaciones⁹, es recogido en los artículos 24 a 31 del Reglamento Hipotecario de 6 de agosto de 1915, haciéndose referencia en el artículo 31 al régimen de inscripción de bienes de la Iglesia, sobre la base de los precedentes analizados, los Reales Decretos de 6 de noviembre de 1863¹⁰ y 11 de noviembre de 1864¹¹.

Con la reforma hipotecaria de 1944, la posesión, en cuanto hecho jurídico, desaparece del Registro de la Propiedad, lo cual da lugar a la transformación de las *certificaciones posesorias* en *certificaciones de dominio*,¹² flexibilizándose el acceso de la propiedad al Registro, lo cual se prefiere a *admitir la inscripción de la posesión como una forma de admitir el acceso al Registro de la Propiedad de títulos defectuosos o de situaciones jurídicas no plenamente acreditadas*¹³.

Pese a que la legislación desamortizadora fue derogada por la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 23 de abril de 1964, continúa formalmente en vigor la normativa aplicable para determinar el procedimiento de inmatriculación de bienes de la Iglesia, de los que no exista título de dominio, surgida de la reforma de la Legislación Hipotecaria de 1944-1946, de forma que el artículo 19 del Reglamento Hipotecario permite la inscripción de *los bienes que pertenezcan a la Iglesia o a las Entidades eclesiásticas, o se les devuelvan, y deban quedar amortizados en su poder*¹⁴.

La reforma del Reglamento Hipotecario operada mediante el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre¹⁵, suprimió la excepción contenida en el artículo 5.4 del Reglamento Hipotecario en virtud de la cual se excluía de la inscripción registral, a los templos destinados al culto católico, en lo que parecía constituir una equiparación al régimen aplicable a los bienes inmuebles públicos, que tampoco podían acceder al Registro, y que paradójicamente, lejos de suponer un privilegio a favor

⁹ M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Las certificaciones de dominio de la Iglesia Católica...*, cit., 276.

¹⁰ Gaceta de Madrid de 9 de noviembre de 1863.

¹¹ Gaceta de Madrid de 13 de noviembre de 1864.

¹² M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Las certificaciones de dominio de la Iglesia Católica...*, cit., 276 y 277.

¹³ J. M. GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, vol. I, 1ª ed., Madrid 1988, 277; J. L. ARRIETA, *La inmatriculación de fincas de la Iglesia católica por medio de certificación diocesana: Ius Canonicum* 50 (2010) 524 y ss.

¹⁴ P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia...*, cit., 1591.

¹⁵ Boletín Oficial del Estado de 29 de septiembre de 1998.

de la Iglesia, conllevaba para la misma la imposibilidad de gozar de las ventajas de la publicidad registral respecto a esos inmuebles que quedaban fuera de la inscripción.

La supresión de esta anómala normativa, en virtud de la cual se exceptuaba de la inscripción registral a los templos destinados al culto católico, venía justificada en la propia Exposición de Motivos del Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, en su propia inconstitucionalidad, algo que pese a resultar a todas luces evidente, tardó en ser modificado casi veinte años desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978.

La nueva redacción dada por el artículo 1 del citado Real Decreto 1867/1998, a los artículos 4¹⁶ y 5¹⁷ del Reglamento Hipotecario, posibilitará el acceso al Registro Hipotecario, de cualesquiera bienes inmuebles de titularidad eclesiástica, así como de los derechos reales constituidos sobre los mismos.

Sin embargo, y a nuestro juicio inexplicablemente, se dejó escapar la posibilidad de aprovechar esta oportunidad en que se afrontaba una reforma a fondo de nuestra legislación hipotecaria, para haber procedido a la modificación de los ahora *antiguos* artículos 206¹⁸ de la Ley Hipotecaria y 304¹⁹ de su Reglamento, en que se producía la equiparación de la Iglesia Católica con el Estado, la Provincia, el Municipio y las

¹⁶ Serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y por tanto, los de las Administraciones públicas y los de las entidades civiles o eclesiásticas.

¹⁷ Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción conforme a su legislación especial.

¹⁸ Art. 206 de la Ley Hipotecaria, en su redacción previa a la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria: *El Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público o servicios organizados que forman parte de la estructura de aquél y las de la Iglesia Católica, cuando carezcan de título inscrito de dominio, podrán inscribir el de los inmuebles mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo está la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.*

¹⁹ Art. 304 del Reglamento Hipotecario, en su redacción previa a la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria: *En el caso de que el funcionario a cuyo cargo estuviese la administración o custodia de los bienes no ejerza autoridad pública ni tenga facultad para certificar, se expedirá la certificación a que se refiere el artículo anterior por el inmediato superior jerárquico que pueda hacerlo, tomando para ello los datos y noticias oficiales que sean indispensables. Tratándose de bienes de la Iglesia, las certificaciones serán expedidas por los Diocesanos respectivos.*

Corporaciones de Derecho Público, a la hora de facilitar la inmatriculación de bienes inmuebles de titularidad eclesiástica, al legitimarse a los *Diocesanos* a expedir las certificaciones pertinentes²⁰, asimilándoles de este modo a auténticos *funcionarios públicos*, en un país cuya Carta Magna afirma que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*,²¹ una situación de hecho que cuando menos debería ser calificada como *paradójica*, al encerrar un contrasentido interno evidente, pues si ninguna confesión tiene carácter estatal, cómo cabría entender esta extraordinaria prerrogativa *preconstitucional* reconocida a los *Diocesanos* católicos, que les atribuía funciones de fedatarios públicos en manifiesta contradicción, a nuestro modo de ver, con los postulados constitucionales.

2. APLICABILIDAD AL CASO DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 340/1993, DE 16 DE NOVIEMBRE

La Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre, declaró la inconstitucionalidad del artículo 76.1 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, que equiparaba a la Iglesia Católica con el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público, a la hora de no estar obligada a justificar la necesidad de ocupación de los bienes que tuviere dados en arrendamiento, lo que suponía una clara forma de facilitar la resolución de este tipo de contratos, fortaleciendo notablemente la posición del arrendador frente al arrendatario, cuando quien arrendaba esos bienes inmuebles era un ente eclesiástico.

Cabe preguntarse desde una perspectiva teórica por los fundamentos jurídicos que sirvieron de apoyo a este precepto que contemplaba

²⁰ Un estudio completo desde el punto de vista canónico puede verse en R. BE-NEYTO BERENGUER, *La inmatriculación los bienes eclesiásticos*, CEU, Civitas, Thomson Reuters, 2013, 112 páginas. En este trabajo el autor analiza la constitucionalidad del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, *atendiendo a los principios de aconfesionalidad y de igualdad, añadiendo la necesidad de tener en cuenta también los principios de libertad religiosa y de cooperación, intensificando las relaciones mutuas entre el Estado y las confesiones religiosas*.

²¹ Artículo 16.3 de la Constitución Española.

un estatuto privilegiado²² para la Iglesia Católica en materia de arrendamientos urbanos, tanto respecto a las demás Confesiones religiosas, como del resto de colectivos de no creyentes. En el fondo la explicación última se encontraba en la adopción durante la dictadura del general Franco de un modelo de carácter confesional a la hora de regular las relaciones Iglesia-Estado²³.

Acudiendo al derecho comparado se intentó buscar una institución que pudiese servir como modelo de referencia en el que inspirar la cobertura jurídica de ese estado de cosas. Tal paradigma se encontrará en lo que en el derecho alemán se conoce como *Corporación de Derecho Público*²⁴ algo que es radicalmente incompatible con los postulados constitucionales, como indicará el Tribunal Constitucional en la Sentencia 340/1993. Esta vía llevada a sus últimas consecuencias conduciría a asimilar las *res sacrae* con las *cosas públicas*,²⁵ lo cual encuentra un muy difícil acomodo en un Estado laico, como es el definido en el artículo 16.3 de la Constitución Española.

Frente a este tipo de planteamientos, difícilmente admisibles en nuestro modelo constitucional, hubo un sector doctrinal²⁶ que advirtió el cambio producido en nuestro ordenamiento jurídico que obligaba a calificar como desfasadas las soluciones que en esta materia aportaban el Concordato de 1953 y normas paralelas, en que la personalidad jurídica de la Iglesia Católica quedaba configurada a partir de un *precipitado* de la *confesionalidad estatal*, por un lado, y del carácter de *societas perfecta*, que por otro se le estaba reconociendo.

²² Tal estatuto privilegiado encontraba sus antecedentes en la Ley de Bases de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, el Decreto de 22 de julio de 1948, que equiparaba a la Iglesia Católica a las Corporaciones de Derecho Público, la Ley de Bases de Arrendamientos Urbanos de 22 de diciembre de 1955 y el artículo 76 del Texto Articulado de 1956, de donde pasa al Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de diciembre de 1964.

²³ La Sentencia del TC 340/1993 lo dice expresamente, en su Fundamento Jurídico 4º, letra d): ... *el mismo se halla en este punto estrechamente vinculado al carácter confesional del Estado en la época en que el artículo 76.1 fue promulgado.*

²⁴ I. ZABALZA BAS, *Las Confesiones religiosas en el Derecho Eclesiástico alemán*, cit., 97 y ss.

²⁵ *Ibidem*, 164.

²⁶ G. SUÁREZ PERTIERRA, *La personalidad jurídica de la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos jurídicos*: Revista de Derecho Canónico 36 (1980) 477.

La equiparación entre *Iglesia Católica* y *Corporación Pública*, defendida por cierta doctrina²⁷ va a quedar en entredicho desde el momento en que se va abriendo paso entre los eclesiasticistas, (y en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional), una interpretación del artículo 16 de la Constitución Española que supone definir al Estado como aconfesional y laico, es decir, neutral e imparcial, en el que no cabe admitir que el propio Estado pueda emitir juicios de valor, ni positivos ni negativos, sobre la religión en cuanto a tal, que como hemos expuesto, es la línea que se va aceptando en la jurisprudencia constitucional²⁸.

Esta solución es la más coherente con el tenor literal de la Constitución que, a la hora de abordar este tema puntualiza que los individuos son *libres* (artículo 16.1) e *iguales* (artículo 14), y el Estado es *neutral* (artículo 16.3), lo que conlleva como consecuencia necesaria la imposibilidad de asimilar el estatuto de la Iglesia Católica al de las *corporaciones*, tal y como algunos autores anticiparon hace ya varias décadas.

El estudio de esta Sentencia del Tribunal Constitucional es de extraordinaria importancia no solo porque influyó determinadamente en la redacción de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de noviembre de 1994, en que el privilegio de poder desalojar al inquilino sin tener que probar la necesidad de ocupación por parte de la Iglesia Católica de la finca arrendada quedaba suprimido al asumir el legislador las consecuencias que de esta Sentencia se derivan, sino porque abría una interesante línea jurisprudencial que podía contribuir sensiblemente a depurar determinadas áreas de nuestro ordenamiento jurídico sobre

²⁷ Puede verse F. GARRIDO FALLA, *La personalidad jurídica de la Iglesia Católica en el Derecho español*: Estudios Eclesiásticos 61 (1986) 277; J. A. SANTAMARÍA, *La personalidad de la Iglesia en el ordenamiento europeo*: Estudios Eclesiásticos 61 (1986) 290.

²⁸ D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ y G. SUÁREZ PERTIERRA, *El fenómeno religioso en la Constitución Española*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense 61 (1980) 16 y ss; D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Actitud de la España democrática ante la Iglesia*, en *Iglesia Católica y regímenes autoritarios y democráticos (experiencia española e italiana)*, Madrid 1987, 170 y 171; ID., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1991, 2ª ed., 263; ID., *Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y Grupos Ideológicos religiosos (Confesiones Religiosas) y no religiosos*: Revista de Estudios Políticos 88 (1995) 57; L. PRIETO SANCHÍS, *Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico Español*, en VV. AA., *Curso de Derecho Eclesiástico*, Servicio de Publicaciones de la U.C.M., Madrid 1991, 204; P. J. VILADRICH – J. FERRER ORTIZ, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español*, en VV. AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Pamplona 1996, 4ª ed., 135.

las que recaían, (y siguen aún recayendo), a nuestro entender, fundadas sospechas de inconstitucionalidad por ser resquicios de un modelo de relaciones Iglesia-Estado de corte confesional, que fue superado con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, que instaura un modelo que podemos definir como laico, es decir, un sistema en que:

- 1) El Estado se encuentra separado de la Iglesia.
- 2) El Estado adopta una posición de neutralidad en sus relaciones con las confesiones religiosas y con los colectivos de ciudadanos no creyentes.

Como con acierto señalara Ballarín Hernández²⁹ con anterioridad a la reforma hipotecaria de 2015, la Iglesia Católica «*ya no es, por iniciativa de la doctrina conciliar y decisión política fundamental del Estado español, Corporación de Derecho Público equiparable a las que forman parte de la organización política estatal a los efectos del artículo 206 de la Ley Hipotecaria. Porque ni los fines propios de la Iglesia coinciden con los del Estado, ni su actividad es homologable a la de los órganos del Estado, ni la Iglesia como unidad puede ser sustituida dentro de la organización del Estado*».

De este modo por vía jurisprudencial viene a resolverse la definición de la idea de *laicidad* del Estado, pues como con gran ingenio ha señalado Castro Jover se prescindió de esta cita expresa a la *laicidad* o al carácter *laico* del Estado en la Carta Magna (no empleando ambos términos expresamente), con el fin de no herir la sensibilidad de la Iglesia Católica y de sus partidos políticos afines³⁰, buscándose una fórmula que no hiriera sensibilidades, y afirmándose finalmente en el artículo 16.3 que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*, es decir la Iglesia se encuentra separada del Estado, y éste debe adoptar una posición de exquisita neutralidad frente a las diversas creencias religiosas de los ciudadanos.

Esta nueva manera de enfocar las relaciones entre la Iglesia y el Estado, va a conllevar la necesidad de introducir una serie de modificaciones

²⁹ R. BALLARÍN HERNÁNDEZ, *Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual de la certificación de dominio público como medio inmatriculador*: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario Registral 563 (1984) 862.

³⁰ A. CASTRO JOVER, *Le sfide della laicità in Spagna*, en *Democrazia e Diritto. Laicità e Stato*, Anno XLIV, N. 2, Milán 2006, 161-179; A. TORRES GUTIÉRREZ, *El Derecho a la Libertad de Conciencia en Austria*, Dykinson, Madrid 2006, 211.

legales en nuestro ordenamiento jurídico, con el objeto de adaptarlo plenamente al nuevo modelo por el que se ha optado.

La inconstitucionalidad de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 del Reglamento, en su redacción previa a la reforma de la legislación hipotecaria de 2015, fue planteada doctrinalmente con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre, por Ballarín Hernández³¹, García García³² y Llamazares Fernández³³.

La trasladabilidad de los argumentos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 76.1 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, a la inconstitucionalidad de la regulación de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria, y 304 de su Reglamento en su configuración previa a la reforma de 2015, fue sostenida por civilistas españoles del prestigio de Albaladejo³⁴, Lacruz Berdejo, Sancho Rebullida, Luna Serrano, Delgado Echeverría, Rivero Hernández, Rams Albesa³⁵ o De la Haza Díaz³⁶.

En el mismo sentido opinaba Manuel Peña Bernaldo de Quirós³⁷, el cual entendía que este privilegio de la Iglesia Católica «*está derogado por la Constitución, (cfr. Disp. Derogatoria 3 CE) por tratarse de una disposición contraria a los principios constitucionales de igualdad ante la Ley (cfr. Art. 14 CE) y de aconfesionalidad del Estado, (cfr. Art. 16 CE)*», citando en sentido análogo *obiter*, la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1996, entendiendo plenamente aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su Sentencia

³¹ R. BALLARÍN HERNÁNDEZ, *Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual...*, cit., 843 a 866.

³² J. M. GARCÍA GARCÍA, *Código de Legislación Hipotecaria y del Registro Mercantil*, 2ª ed., Madrid 1990, 97.

³³ D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, cit., 849.

³⁴ M. ALBALADEJO, *Derecho Civil. III. Bienes*, Edisofer, Madrid 2003, 10ª ed., 873.

³⁵ J. L. LACRUZ BERDEJO – F. DE A. SANCHO REBULLIDA – A. LUNA SERRANO – J. DELGADO ECHEVERRÍA – F. RIVERO HERNÁNDEZ – J. RAMS ALBESA, *Elementos de Derecho Civil. III bis. Derecho Inmobiliario Registral*, Dykinson, Madrid 2001, 343.

³⁶ P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia...*, cit., 1587 a 1600.

³⁷ M. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos Reales y Derecho Hipotecario. Tomo II. Derechos reales de garantía. Registro de la Propiedad*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 1999, 491.

340/1993, de 16 de noviembre. De idéntico parecer era Maluquer de Motes i Bernet³⁸ y Agudo Zamora³⁹, así como también modestamente, en trabajos anteriores, quien escribe estas líneas⁴⁰.

La explicación válida a la normativa protectora de los bienes de la Iglesia, nacida a la luz de la reforma de 1944-1946, se encuentra en que en ese momento el Estado Español era un estado confesional católico; basándose en esta confesionalidad, estableció normas para la protección institucional de la Iglesia Católica. En unas ocasiones dicha protección se llevó a efecto dictando normas nuevas en nuestro Derecho, y en otras, como ocurrió en este caso, limitándose a dar un nuevo significado, privilegiado, a normas ya existentes y que habían surgido con una finalidad distinta. Es decir, «*la confesionalidad del Estado español en el período en que se estableció la regulación, en materia de inmatriculación de fincas eclesiásticas carentes de título inscribible, es el origen y justificación de la normativa vigente*»⁴¹.

³⁸ C. J. MALUQUER DE MOTES I BERNET, *Titularidad de los montes vecinales y constitucionalidad o no del artículo 206 de la Ley Hipotecaria por lo que toca a los bienes de la Iglesia Católica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 18 de noviembre de 1996*: Revista de Derecho Privado, Febrero de 1993, 128-137.

³⁹ M. J. AGUDO ZAMORA, *Privilegio inmatriculador de la Iglesia Católica y vulneración de principios constitucionales a la luz de la STEDH «Sociedad Anónima del Ucieza contra España»*: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, año XCI, Septiembre-Octubre, n. 751, 2631-2662.

⁴⁰ A. TORRES GUTIÉRREZ, *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre* (por error aparece impresa la fecha 13 de mayo), en MARTÍNEZ TORRÓN, J., (Coord.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional. Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Comares, Granada 1998, 849-856; ID., *A propósito de la reforma del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, en materia de registro de los bienes inmuebles de titularidad eclesiástica*, Boletín de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones 9 (1998) 79-81; ID., *Estudio crítico de los privilegios de la Iglesia Católica en materia de inmatriculación de bienes*, en VV. AA., *Escándalo monumental. La privatización de las iglesias, ermitas, casas, tierras y otros bienes públicos en Navarra*, Altaffaylla Kultur Aldea, Tafalla 2009, 183-193; ID., *En torno a la inconstitucionalidad del proceso inmatriculador de fincas de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento: Laicidad y Libertades*, Escritos Jurídicos 11-I (2011) 225-252.

⁴¹ P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia...*, cit., 1594.

Ballarín Hernández⁴² entenderá que la justificación última de estos privilegios hay que encontrarla en el contexto en el que surge la legislación hipotecaria en cuestión, en *la abusiva utilización de criterios religiosos en la definición de las alternativas políticas*, y en las propias consecuencias de la guerra civil que provoca que el ordenamiento se retrotraiga a *los modelos de orden prerrevolucionario*. El resultado será *una Iglesia invadiendo el terreno jurisdiccional del Estado... (y) un Estado mirando a la Iglesia como un instrumentum regni*, es precisamente esto lo que justifica *la aparición de decisiones del poder legislativo similares a la que es objeto de estas reflexiones y, por subsiguiente alteración de las circunstancias, la caducidad de las mismas*.

3. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE ESTE TEMA

Vamos a realizar a continuación una sistematización de la jurisprudencia constitucional recaída en temas colindantes al estudiado, y muy especialmente la Sentencia del TC 340/1993, de 16 de noviembre, desde una doble perspectiva, tanto desde el punto de vista del principio de *igualdad*, como del de *laicidad*.

3.1. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

No podría entenderse que la Iglesia Católica se encuentre en una situación especial, pues el proceso desamortizador desapareció hace más de un siglo, de modo que el contexto en que surge este privilegio, *no puede equipararse a la actualidad, ni justifica una posible situación de utilidad o interés general a su favor*.⁴³

Tal principio no exige un trato exactamente igual a todos los individuos, pues caben tales diferencias si están debidamente justificadas. La Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, en su Fundamento Jurídico 4º, letra c), señala respecto a la diferencia de trato que en el

⁴² R. BALLARÍN HERNÁNDEZ, *Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual...*, cit., 854.

⁴³ C. J. MALUQUER DE MOTES I BERNET, *Titularidad de los montes vecinales y constitucionalidad o no del artículo 206...*, cit., 136.

mencionado precepto se establecía entre los supuestos de titularidad del bien arrendado por parte de la Iglesia Católica y los de otra Confesión, o un particular:

- 1) Que no toda desigualdad de trato legislativo en la regulación de una materia entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la Ley del artículo 14 C.E., sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse *sustancialmente iguales y no posean una justificación objetiva y razonable*.

La justificación de este trato de favor para la Iglesia Católica encontraba un fundamento especialmente difícil desde el momento en que la propia jurisprudencia constitucional ha señalado que no hay una *distinción objetiva* en la posición jurídica de la Iglesia Católica y las demás personas físicas y jurídico privadas, (las demás confesiones religiosas, por ejemplo), que justifique una solución diferente.

- 2) Que para que la diferencia de trato sea constitucionalmente lícita, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal diferencia deben ser *proporcionadas* a la finalidad perseguida por el legislador.

Tal *juicio de proporcionalidad*, ha manifestado el Tribunal Constitucional⁴⁴ que deberá recaer sobre el análisis conjunto de estos tres elementos:

- a) La *medida* que se ha adoptado: Estábamos ante un trato de favor a la Iglesia Católica que no podría encontrar más justificación que la de haber tenido su génesis en un modelo de Estado confesional, en estos momentos superado.
- b) El *resultado* producido: Que no sería otro que una vulneración del principio de laicidad del Estado.
- c) La *finalidad* pretendida por el legislador en el supuesto concreto: Que no podría ser asumible por un Estado laico en el que no cabe equiparar los fines *religiosos* con los fines *públicos*, ni emitir juicios de valor de carácter positivo referidos al hecho religioso en cuanto tal.

No existiría justificación a este trato de favor de la Iglesia Católica, *ni por la finalidad que persigue la disposición ni por los efectos que la misma*

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1993, Fundamento Jurídico 4°.

genera. El trato de favor que se evidencia en ayuda de la Iglesia Católica se manifiesta enormemente vinculado a un sentido confesional del Estado, ciertamente propio de una época determinada pero en nada parecido a la situación actual ni conforme con la Constitución, que proclama en su artículo 16 que «ninguna confesión tendrá carácter estatal». Por lo que estaríamos ante un caso de inconstitucionalidad sobrevenida⁴⁵.

De la Haza Díaz⁴⁶ entendía que esta diferencia de trato no encontraba explicación alguna desde el punto de vista del principio de igualdad, pues para que una diferencia de trato pueda resultar justificada, conforme a la interpretación que de este principio hace la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴⁷, sería preciso que supere un juicio de proporcionalidad en función de la relación existente entre la *medida* adoptada, el *resultado* producido y la *finalidad* pretendida por el legislador. Por lo que dicha desigualdad de trato sólo sería apropiada:

- 1) Cuando dicho tratamiento responda a circunstancias objetivamente *desiguales*, y la aplicación rigurosa del principio de igualdad diera lugar a consecuencias *injustas*.

Para justificar la legislación hipotecaria objeto de controversia, sería preciso alegar que la Iglesia Católica está en una situación objetivamente desigual respecto a las demás confesiones religiosas, e incluso, respecto a las demás personas que se encuentran en la situación de poder inscribir bienes inmuebles carentes de título de dominio escrito.

Resulta evidente que la Iglesia no se encuentra a día de hoy en una situación especial, (como ocurriera anteriormente a raíz de la legislación desamortizadora), que objetivamente justifique el tratamiento desigual y privilegiado que mantenía la legislación hipotecaria con anterioridad a la reforma de la Ley 13/2015, de 24 de junio.

- 2) O cuando la Ley que establezca el trato desigual persiga una finalidad protectora, constitucionalmente justificada.

No cabría entender que en el supuesto de la legislación hipotecaria que era objeto de controversia, existiera una eventual finalidad

⁴⁵ C. J. MALUQUER DE MOTES I BERNET, *Titularidad de los montes vecinales y constitucionalidad o no del artículo 206...*, cit., 137.

⁴⁶ P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia...*, cit., 1598 y 1599.

⁴⁷ Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1993, Fundamento Jurídico 4º.

protectora, derivada de los principios constitucionales, que justificara su mantenimiento. La única mención que la Constitución hace a la Iglesia Católica en su artículo 16.3, es para equipararla con las demás confesiones religiosas, no estableciendo un principio de *protección*, justificativo de la desigualdad, sino simplemente un principio de *cooperación*, que debe ajustarse por razones de lógica gramatical y sistemática, a la afirmación previa según la cual, *ninguna confesión tendrá carácter estatal*.

Con acierto señaló Ballarín Hernández⁴⁸ que no creía extensible este privilegio a las demás confesiones religiosas, y *no sólo porque la Iglesia Católica y personas jurídicas eclesiásticas de esa confesionalidad ya no forman parte de la organización política del Estado –ni obviamente las de cualquier otra confesión–, sino porque, además, de mantenerse ese entendimiento, se lesionaría el principio de igualdad relativamente a las personas jurídicas no religiosas y a las naturales*.

3.2. DESDE LA PERSPECTIVA DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD DEL ESTADO

Es aquí donde entraría especialmente en juego el tercero de los elementos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Sería preciso que la *finalidad* perseguida por el legislador se amolde a los preceptos constitucionales, muy especialmente al artículo 16.3 de la C.E. que establece, como venimos señalando, la *laicidad* del Estado.

Entendemos que es aquí donde la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, establece una serie de conclusiones verdaderamente esclarecedoras⁴⁹:

- 1) Afirma que el precepto impugnado no encuentra acomodo en un Estado laico, siendo en el fondo un resquicio de un modelo de relaciones Iglesia-Estado de corte confesional.
- 2) Entiende que el deber de cooperación del Estado con las confesiones religiosas establecido en el artículo 16.3 de la C.E. no da cobertura a este precepto porque en ningún caso las confesiones religiosas pueden *trascender los fines que les son propios y ser equiparables al Estado ocupando una igual posición jurídica*.

⁴⁸ R. BALLARÍN HERNÁNDEZ, *Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual...*, cit., 864.

⁴⁹ Fundamento Jurídico 4º, letra d).

En este punto el Tribunal Constitucional viene a reiterar lo que se afirmó anteriormente en el Fundamento Jurídico 1º de la S.T.C. 24/1982, en que expresamente se advertía que el artículo 16.3 C.E. *veda cualquier confusión entre funciones religiosas y funciones estatales*.

Y es que como la doctrina ha puesto de manifiesto, la laicidad del Estado impide a éste valorar positiva o favorablemente lo religioso en cuanto tal, pues esta valoración sería incompatible con la igualdad entre creyentes y no creyentes⁵⁰, es decir, la justificación de este trato de favor a la Iglesia Católica, no puede motivarse en la realización de un juicio de valor de carácter favorable por parte del Estado respecto a las creencias religiosas de los ciudadanos, ni aún cuando ellas sean las dominantes en la misma, pues lo contrario nos conduciría a una confesionalidad o pluriconfesionalidad de carácter sociológico, que no encuentra acomodo en nuestra Carta Magna, aunque algún sector social o doctrinal pudiera añorarlo.

La legislación hipotecaria en materia de inmatriculación de bienes inmuebles eclesiásticos atentaba contra el artículo 16.3 de la Constitución Española por dos motivos⁵¹:

- 1) La legitimación del Estado para inmatricular fincas cuando carece de título inscribible, mediante certificación expedida por funcionario competente, una tramitación «fácil» y «excepcional», estaría justificada porque al inscribir bienes bajo su dominio o bajo el dominio de las Entidades de Derecho Público, estaría haciéndolo a nombre de entes que representan a la comunidad española y cuya titularidad la beneficia por entero; por el contrario, no sucede lo mismo cuando se inscriben bienes eclesiásticos, a nombre de la Iglesia o las corporaciones eclesiásticas, pues lo hace, no para toda la comunidad, sino sólo para el beneficio del grupo perteneciente a la Iglesia Católica⁵².
- 2) La autoridad que certifica el dominio de los bienes del Estado es un funcionario o agente del Estado que cumple funciones estatales, con arreglo al artículo 3 de la Ley Hipotecaria, que limita la legitimación para expedir títulos aptos para la inscripción registral

⁵⁰ D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, cit., 266.

⁵¹ P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia...*, cit., 1597.

⁵² En contra de este argumento puede verse: A. PALOS ESTAÚN, *Inmatriculación en el Registro de la Propiedad de los bienes de la Iglesia*: Revista Española de Derecho Canónico 58 (2001) 809.

al Notariado, a la Autoridad judicial, al Gobierno o a sus Agentes. No ocurriría lo mismo en el caso de los obispos, que cuando acreditaban, mediante sus certificaciones, el dominio de los bienes de la Iglesia, estaban expidiendo un título excepcional para inmatricular fincas y, en consecuencia, estaban asumiendo funciones estatales, y no religiosas, que son las que les son propias.

El Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1996 (como recuerda Peña Bernaldo de Quirós)⁵³, encontró *sugerente* la argumentación sobre la inconstitucionalidad de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria, y 303 y 304 de su Reglamento, en su redacción previa a la reforma de 2015, (pese a no entrar directamente en el asunto, por no haberse planteado la cuestión de inconstitucionalidad en el proceso *a quo*)⁵⁴, por entender que eran incompatibles con los artículos 14 y 16.3 de la Constitución, en los siguientes términos, debiendo hacerse especial hincapié en las cursivas señaladas por el autor de este trabajo:

«... el tema de la posible inconstitucionalidad del referido precepto 206 de la Ley Hipotecaria (en relación al 303 y 304 del Reglamento)⁵⁵, resulta *sugerente* y si bien esta Sala no ha de entrar en su análisis, sí conviene hacer constar nuestra opinión en la cuestión, al darnos

⁵³ M. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, , *Derechos Reales y Derecho Hipotecario. Tomo II. Derechos reales de garantía. Registro de la Propiedad*, cit., 491. Puede verse también A. PALOS ESTAÚN, *Inmatriculación en el Registro de la Propiedad...*, cit., 806.

⁵⁴ La justificación que se da para no entrar en el tema es que en el proceso «*a quo*» no se había planteado la cuestión de inconstitucionalidad, (no el que no hubiera motivos para plantearla, sino justamente lo contrario, el Tribunal Supremo entiende que hay serias dudas de inconstitucionalidad, –o cuando menos considera *sugerente* la idea–, pero a él no le compete resolverlo), en los siguientes términos:

La inconstitucionalidad del artículo 206 de la Ley Hipotecaria que se alude en el apartado C) del suplico de la demanda rectora, al solicitarse la cancelación de las inscripciones efectuadas por la Iglesia Católica, al amparo de dicho precepto y en base a las certificaciones expedidas por el Canciller-Secretario del Arzobispado de Santiago de Compostela, cuya nulidad se postula, no tiene otro alcance que una mera enunciación y no un efectivo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, con lo que carece de intensidad casacional para en base a tal alegato apreciar vicio de incongruencia. Su integración en el suplico se presenta como mero alegato y opinión, sin otra finalidad que la instrumental de apoyo y de refuerzo a la petición principal. Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1996.

⁵⁵ Se está haciendo siempre referencia a la redacción de los preceptos previa a la reforma de la Ley 13/2015, de 24 de junio.

ocasión casacional para ello, y referida a la inmatriculación de bienes de la Iglesia Católica, cuando los mismos están desamparados de título inscribible, pues en principio *puede suponer desajuste con el principio constitucional de la confesionalidad del Estado Español (artículo 16 de la Constitución)*, no coincidente con la situación existente en el siglo pasado, concretamente referida al tiempo de 1 de mayo de 1855, de cuya fecha es la Ley de Desamortización General de los Bienes del Estado y de la Iglesia Católica y el Convenio-Ley 4 abril 1860, que propiciaron la inscripción registral de los bienes que quedaron en poder de la Iglesia y excluidos de la venta forzosa, arbitrándose una fórmula similar a la establecida para el acceso al Registro de la Propiedad de los bienes estatales y que consistía en la certificación eclesiástica, no del dominio sino de posesión, expedida por el Obispo, y este título el que en la actualidad tiene difícil encaje en el artículo 3 de la Ley Hipotecaria.

El precepto registral 206 se presenta poco conciliable con la igualdad proclamada en el artículo 14 de la Constitución, ya que puede representar un privilegio para la Iglesia Católica, en cuanto no se aplica a las demás confesiones religiosas inscritas y reconocidas en España, dado que en la actualidad la Iglesia Católica no se encuentra en ningún sitial especial o de preferencia que justifique objetivamente su posición registral y tratamiento desigual respecto a las otras confesiones, consecuencia del principio de libertad religiosa establecida en el artículo 16.1 de la Constitución».

Llama la atención que después de considerar *sugerente* la tesis de la inconstitucionalidad del procedimiento inmatriculador a favor de la Iglesia Católica previsto en aquel momento en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento, el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de noviembre de 2006,⁵⁶ al analizar un litigio entre la Iglesia Católica y un Municipio en materia de inmatriculación de bienes reivindicados por la Iglesia, no se cuestionase la eventual inconstitucionalidad de las prerrogativas exorbitantes de los Diocesanos católicos, al entender que los municipios se encontraban en paridad de armas, y que éstos gozaban de prerrogativas inmatriculadoras semejantes a las de la Iglesia Católica. Perdone el lector la *ironía*, pero el resultado de esta jurisprudencia parecería que viniese a legitimar una *carrera de pillos*, en virtud de la cual el dueño del inmueble acabará siendo el que *más corra*

⁵⁶ Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia 2006/8055.

y *llegue antes* al Registro de la Propiedad, sin cuestionarse si los participantes en esa carrera *respetan o no*, los principios constitucionales.

A nuestro juicio este pronunciamiento del Tribunal Supremo pecaba de reduccionismo desde el momento que no tomaba en consideración que la Iglesia no es una Corporación de Derecho Público, (como se constata en la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993), a diferencia de lo que ocurre en el caso de un Ayuntamiento, y que por lo tanto equiparar el estatuto de la Iglesia Católica al de las Corporaciones de Derecho Público, atribuyendo fe pública a los Diocesanos, sería contrario al principio de laicidad del Estado y a la rotunda afirmación del artículo 16.3 de la Constitución, según el cual *ninguna* confesión tendrá carácter estatal, algo que el Tribunal Supremo parecería pasar por alto en este pronunciamiento de 16 de noviembre de 2006.

3.3. PROYECCIÓN SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 206 DE LA LEY HIPOTECARIA Y 304 DE SU REGLAMENTO EN SU REDACCIÓN PREVIA A LA REFORMA DE LA LEY 13/2015, DE 24 DE JUNIO

El artículo 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento equiparan a la Iglesia Católica con el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público, a la hora de facilitar la inmatriculación de los bienes inmuebles, legitimándose a los Diocesanos a expedir las certificaciones pertinentes, asimilándolos de este modo a auténticos funcionarios públicos.

Cabría preguntarse si el problema quedaría resuelto atribuyendo los privilegios reconocidos a la Iglesia Católica, a las demás confesiones, en base a la *vis expansiva* del principio de igualdad⁵⁷. Ciertamente es que con ello se solucionaría la cuestión desde la perspectiva del principio de no

⁵⁷ Esta fue la tesis sostenida por López Alarcón, consistente en aplicar una cláusula de confesión más favorecida que corrigiese las desigualdades de trato de unas confesiones religiosas respecto a otras. M. LÓPEZ ALARCÓN, *Régimen patrimonial de las confesiones religiosas*, en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, Navarra 1994, 743. En el mismo sentido puede verse: A. MANZANO SOLANO, *Derecho Registral inmobiliario para iniciación y uso de universitarios. Volumen II. (Procedimiento Registral Ordinario)*, Madrid 1994, 454 y 455. Entendemos que estos planteamientos sólo se podrían hacer a partir de una preterición del principio de *aconfesionalidad* del Estado, contenido en el artículo 16.3 de la Constitución, en virtud del cual, *ninguna confesión tendrá carácter estatal*.

discriminación, pero entendemos que el problema permanecería si tomamos como parámetro de referencia el de la laicidad del Estado, pues no debemos olvidar que la misma implica la separación entre Iglesia y Estado, y la neutralidad de éste.

Persistiría no obstante el escollo de la incompatibilidad de esta previsión con el principio de laicidad del Estado, contenido en el artículo 16.3 de nuestra Carta Magna, que afirma expresamente que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*, fórmula que sin ser la más feliz para definir un Estado laico, aporta los parámetros suficientes para establecer una eventual *regla de tres* que resuelva el *problema*, desde el momento en que si ninguna confesión tiene carácter estatal, difícilmente se van a poder atribuir competencias de *cuasi* fedatarios públicos a ninguno de sus miembros, por muy cualificados que éstos sean.

Por otra parte resultaría caótico atribuir indiscriminadamente esta prerrogativa tanto a las confesiones con acuerdo, (evangélicos, judíos y musulmanes), como a las que gozan de declaración de notorio arraigo, (mormones, testigos de Jehová, budistas u ortodoxos), o a las meramente inscritas, (todas las demás que han accedido al Registro especial de Confesiones Religiosas que se lleva en el Ministerio de Justicia), en una hipotética *generosa* aplicación del tan *castizo* recurso al *café para todos*.

La constitucionalidad de estos artículos era difícilmente sostenible a nuestro entender. Bastaría para ello establecer una sencilla regla de tres que tuviera como apoyo el artículo 16.3 de la Constitución, que al señalar expresamente que ninguna confesión tendrá carácter estatal, nos da base suficiente para deducir que difícilmente puedan atribuirse a ningún miembro de una confesión religiosa, funciones de naturaleza pública propias de un funcionario o fedatario público, como se desprende de un razonamiento basado en el más elemental sentido común. Máxime cuando esta prerrogativa de fe pública inmobiliaria no se concede a la inmensa mayoría de los funcionarios públicos, por obvias razones de seguridad jurídica, al alcance de ser comprendidas por cualquier persona lega en derecho.

La sombra de inconstitucionalidad se acentuaba desde el mismo momento en que eran plenamente trasladables a estos preceptos los fundamentos jurídicos sobre los que se asienta la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre. Muy especialmente la tajante afirmación consistente en rechazar la equiparación del *status* de la Iglesia Católica al de las Corporaciones de Derecho Público.

Tal sospecha era sostenida por un importante sector doctrinal⁵⁸ que entendía que estos preceptos habían perdido la *ratio* que les sirvió de fundamento y chocaban frontalmente con los artículos 16.3 de la Constitución Española y 1.3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, que expresamente prevén que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*.

Llama la atención que el legislador esperase hasta el año 2015 para reformar estos preceptos, y que entre tanto ningún juez plantease una eventual cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, pese a las serias dudas que recaían sobre su inconstitucionalidad, y que los mismos siguieran siendo aplicados por los tribunales ordinarios, pese a estar tanto en el caso del antiguo artículos 206 de la Ley Hipotecaria, como del 304 del Reglamento Hipotecario, de normas previas a la Constitución, y contrarias a ésta, que habrían quedado directamente derogadas por la Carta Magna, en cuanto norma de aplicación directa, y no meramente programática, pudiendo los jueces ordinarios optar entre un doble criterio, conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 en relación con las normas preconstitucionales, o bien no aplicar dichos preceptos, si entendiere que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o bien, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad.

De lo anteriormente expuesto cabría extraer las siguientes conclusiones, con carácter previo al estudio de la reciente jurisprudencia del TEDH a raíz de su Sentencia de 4 de noviembre de 2014, en el *caso SA del*

⁵⁸ A título de ejemplo, cabría señalar: M. J. AGUDO ZAMORA, *Privilegio inmatriculador de la Iglesia Católica...*, cit., 2631-2662; R. BALLARÍN HERNÁNDEZ, *Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual...*, cit., 843-866; P. DE LA HAZA DÍAZ, *Inmatriculación de bienes de la Iglesia...*, cit.; J. M. GARCÍA GARCÍA, *Código de Legislación Hipotecaria y del Registro Mercantil*, cit., 97; J. L. LACRUZ BERDEJO – F. DE A. SANCHO REBULLIDA, – A. LUNA SERRANO – J. DELGADO ECHEVERRÍA – F. RIVERO HERNÁNDEZ – J. RAMS ALBESA, *Elementos de Derecho Civil. III bis. Derecho Inmobiliario Registral*, cit., 343; M. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos Reales y Derecho Hipotecario. Tomo II. Derechos reales de garantía. Registro de la Propiedad*, cit., 491.

Otros autores, cuya opinión sería a nuestro juicio igualmente valiosa, preferían hablar de un procedimiento *anacrónico*, en vez de plantearse su *inconstitucionalidad*. Véase: M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Las certificaciones de dominio de la Iglesia Católica...*, cit., 301.

Ucieza contra España, y la reforma de la Ley Hipotecaria mediante la Ley 13/2015, de 24 de junio:

- 1) El principio de laicidad impediría dotar a las Confesiones religiosas del estatuto de Corporaciones de Derecho Público, no cabiendo asimilar los fines religiosos con los públicos, ni a los miembros de una confesión religiosa, por muy cualificada que sea su posición dentro de la misma, con los funcionarios públicos.
- 2) Que el principio de igualdad, y la introducción de una *cláusula de confesión más favorecida* no aportarían la solución al tema bajo controversia, pues aunque pudiera servir para remediar el problema desde la perspectiva del principio de igualdad si se extendiese también a todos los colectivos sociales, quedaría permanente una lesión al principio de laicidad de imposible solución.
- 3) Que la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre, respecto al artículo 76.1 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de diciembre de 1964 era plenamente trasladable a la redacción de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento, anterior a la Ley 13/2015, de 14 de junio.

Cobraría a nuestro juicio plenamente valor la reflexión crítica que hiciera Ballarín Hernández⁵⁹ hace más de un cuarto de siglo, de modo que a pesar de los efectos que el transcurso del tiempo han dejado en el color del papel de la revista sobre la que fueron impresas, sus palabras tienen aún plena vigencia. Según este autor, el artículo 206 de la Ley Hipotecaria y los preceptos concordantes del Reglamento, se encontraban en clara oposición a los principios constitucionales en materia de libertad religiosa e igualdad. El necesario ajuste determinaría *–además de la legitimación de cualquier ciudadano para hacer valer sus derechos ante la jurisdicción ordinaria por el procedimiento regulado mediante la Ley 62/1978, de 26 de diciembre (de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona), o a través del recurso de amparo ante el TC... cuatro órdenes de respuestas en defensa del sistema constitucional:*

⁵⁹ R. BALLARÍN HERNÁNDEZ, *Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual...*, cit., 864 a 866.

- 1) *Para el ciudadano sugerir a los Tribunales la posibilidad de promover la cuestión de inconstitucionalidad al amparo de los artículos 35 y ss de la LOTC de 3 de octubre de 1979, (art. 163 de la Constitución).*
- 2) *Para la jurisdicción ordinaria un doble deber:*
 - 1º *El de promover de oficio esa misma cuestión.*
 - 2º *El de apreciar la derogación de los preceptos hipotecarios de referencia en la media en que se encuentran en oposición con los principios constitucionales de libertad religiosa y de igualdad. Deber que alcanza de manera especial a los Registradores de la Propiedad y, en general, a toda persona que tenga por función aplicar el Derecho, (v. cláusula 3ª de la disposición derogatoria de la Constitución).*
- 3) *Para los legitimados en virtud de los artículos 162 de la Constitución y 32 de la LOTC, la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad frente a la que se encierra en el precepto referido de la Ley Hipotecaria, (v. art. 161, 1º a) de la Constitución).*
- 4) *Para el legislador español, la obligación de proceder a una cuidadosa modificación de esa normativa hipotecaria. Ésta ha sido finalmente la solución que se ha dado al problema, con la promulgación de la Ley 13/2015, de 24 de junio.*

La equiparación de la Iglesia Católica a una Corporación de Derecho Público, propia de un Estado confesional, no sería admisible constitucionalmente en un Estado como el definido en el artículo 16.3 de la Constitución española, en virtud del cual, *ninguna confesión tendrá carácter estatal*. El problema era especialmente delicado si se tiene en cuenta que esta forma privilegiada de acceso al Registro, como señalan autores de la solvencia intelectual de Díez-Picazo y Gullón,⁶⁰ vendría a ser *en algunos casos extraordinariamente peligrosa*, porque en el fondo, a nuestro juicio, no dejaría de ser efectivamente una mera *declaración de parte*. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Iglesia de San Nicolás de Pamplona, una de las iglesias emblemáticas de la ciudad, situada en su pleno centro histórico junto al Paseo de Sarasate, cuyo atrio lateral fue construido sobre lo que antes era vía pública. El acceso a través del mismo fue limitado por parte de las autoridades eclesiásticas mediante

⁶⁰ L. Díez-PICAZO – A. GULLÓN, *Sistema de Derecho Civil, Volumen III, Derechos de cosas y Derecho Inmobiliario Registral*, Tecnos, Madrid 2001, 7ª ed., 246.

unas puertas de forja, estableciéndose una servidumbre de paso de peatones durante determinadas horas al día, mediante un Convenio de colaboración suscrito entre el Ayuntamiento de Pamplona, representado por D. Alfredo Jaime Irujo y dicha Parroquia, representada por D. Enrique Ardanaz Sola, el 9 de noviembre de 1993.⁶¹ Resulta curioso que el asiento inmatriculador practicado en el Registro de la Propiedad a favor de la Iglesia Católica mediante la oportuna certificación de dominio expedida por el diocesano, hiciera constar que la misma estaba hecha *libre de cargas*.

4. LA SUPRESIÓN DE ESTE PRIVILEGIO POR LA LEY 13/2015, DE 24 DE JUNIO, DE REFORMA DE LA LEY HIPOTECARIA

4.1. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS: LA SENTENCIA DEL TEDH DE 4 DE NOVIEMBRE DE 2014

La Sentencia del TEDH de 4 de noviembre de 2014, en el *caso SA del Ucieza contra España*⁶², aborda un supuesto de doble inmatriculación, motivado por la segunda inscripción de una finca a raíz de una certificación de dominio expedida por el obispo de Palencia, con fecha de 22 de diciembre de 1994, en perjuicio del derecho inscrito de la Sociedad Anónima del Ucieza, cuyo tracto se remontaba al 22 de diciembre de 1841. El TEDH⁶³ se cuestiona *por qué el art. 206 de la Ley Hipotecaria se refiere sólo a los obispos de las diócesis de la Iglesia Católica y se excluye a los representantes de otras confesiones*, y muestra su *extrañeza* porque la certificación diocesana tenga el mismo valor que los certificados expedidos

⁶¹ La cláusula 1ª establece dicho derecho de paso peatonal con carácter permanente, y la cláusula 4ª especifica que el acceso de viandantes al atrio, se producirá a través de las puertas que se coloquen, y comprenderá como mínimo el horario entre las 8:00 horas y las 21:00 horas de cada día. Dicho horario podrá ampliarse por la Parroquia según convenga a sus necesidades. Para la reducción del horario, la Parroquia deberá solicitar la conformidad previamente, indicando las razones que le asisten para adoptar tal decisión.

⁶² Véase especialmente el interesante estudio que sobre la misma se hace en M. MORENO ANTÓN, *Luces y sombras en el acceso de los bienes eclesiásticos al Registro de la Propiedad*: RGDCDEE 38 (2015) 29 y ss. También se pronuncia en igual sentido M. J. AGUDO ZAMORA, *Privilegio inmatriculador de la Iglesia Católica...*, cit., 2631-2662.

⁶³ *Caso SA del Ucieza contra España*, § 99.

por funcionarios públicos, que están investidos de prerrogativas de poder público, así como por el hecho que el procedimiento inmatriculador del 206 no tenga ninguna limitación en el tiempo, y pueda hacerse *de manera intempestiva, sin publicidad previa e ignorando el principio de seguridad jurídica*. Una sentencia en la que como inteligentemente señalase Moreno Antón⁶⁴, no quedan demasiado bien *retratados*, ni el Tribunal Supremo (por una posible vulneración del derecho a un proceso justo, al ser en exceso rigorista a la hora de interpretar el requisito procesal de la cuantía, de cara a dar vía libre a la casación, lo que provoca indefensión en la sociedad anónima demandante), ni el Registrador de la Propiedad (pues procede a inmatricular un bien previamente inscrito, y pese a ello admite el cauce del artículo 206 LH, provocando la manifiesta indefensión de la Sociedad Anónima del Ucieza, que no tiene posibilidad de oponerse con anterioridad a la segunda inscripción a favor del obispado), ni los tribunales de instancia y apelación (que no se cuestionan la procedencia, o no, de aplicar el procedimiento del artículo 206 LH), ni siquiera el propio legislador español, pues deja abierto un procedimiento de inmatriculación extraordinario, que se puede activar en cualquier momento (incluso de manera manifiestamente *extemporánea*, como ocurría en este caso concreto), al no estar sometido a plazo alguno, lo cual puede suponer un atentado directo al principio de seguridad jurídica.

4.2. LA REFORMA DE LA LEY HIPOTECARIA DE 2015: CONTENIDO, ALCANCE Y CONSECUENCIAS

En el fondo no estábamos sino ante una solución *arbitraria, gratuita e injustificada fruto de una especial relación* con la Iglesia y con el *único objetivo de beneficiarla* en el régimen registral aplicable a ella, y aunque no haya faltado quien haya negado esta evidencia⁶⁵, fueron numerosos los autores que criticaron esta situación, por entender que era *anacrónica, y de muy difícil compatibilización* con los principios constitucionales⁶⁶,

⁶⁴ M. MORENO ANTÓN, *Luces y sombras en el acceso de los bienes eclesiásticos...*, cit., 34 y ss.

⁶⁵ J. L. ARRIETA, *La inmatriculación de fincas de la Iglesia católica...*, cit., 534.

⁶⁶ M. J. AGUDO ZAMORA, *Privilegio inmatriculador de la Iglesia Católica...*, cit, 2631-2662; B R. ALLARÍN HERNÁNDEZ, *Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual...*,

pero a pesar de ello, el privilegio se fue perpetuando en el tiempo, hasta la aprobación de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, que pone fin a dicho privilegio, por entender en el Punto IV de su Preámbulo que había surgido en *un contexto socioeconómico muy diferente del actual, influenciado aún por los efectos de las Leyes Desamortizadoras... y la posterior recuperación de parte de los bienes por la Iglesia Católica, en muchos casos sin una titulación auténtica, habiendo desaparecido de forma progresiva, las circunstancias históricas a las que respondió su inclusión, a lo que habría que unir el transcurso de un tiempo suficiente desde la reforma del Reglamento Hipotecario de 1998 que ya permitió la inscripción de los templos destinados al culto católico, proscrita hasta entonces, unida a la facilidad y normalidad actual, en una sociedad desarrollada, con una conciencia exacta del valor de los inmuebles y de su inscripción en el Registro de la Propiedad, que posibilita la*

cit., 843-866; A. FERNÁNDEZ-CORONADO – G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*, Documento de trabajo 180/2013, Fundación Alternativas, Madrid 2013, 72; J. M. GARCÍA GARCÍA, *Código de Legislación Hipotecaria y del Registro Mercantil*, cit., 97; D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, cit., 849; C. J. MALUQUER DE MOTES I BERNET, *Titularidad de los montes vecinales y constitucionalidad o no del artículo 206...*, cit., 128-137; M. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos Reales y Derecho Hipotecario. Tomo II. Derechos reales de garantía. Registro de la Propiedad*, cit., 491; J. L. LACRUZ BERDEJO – F. DE A. SANCHO REBULLIDA – A. LUNA SERRANO – J. DELGADO ECHEVERRÍA – F. RIVERO HERNÁNDEZ – J. RAMS ALBESA, *Elementos de Derecho Civil. III bis. Derecho Inmobiliario Registral*, cit., 343; M. ALBALADEJO, *Derecho Civil. III. Bienes*, cit., 873; A. TORRES GUTIÉRREZ, *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre*, cit., 849-856; ID., *A propósito de la reforma del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998...*, cit., 79-81; ID., *Estudio crítico de los privilegios de la Iglesia Católica en materia de inmatriculación...*, cit., 183-193; ID., *En torno a la inconstitucionalidad del proceso inmatriculador de fincas...*, cit., 225-252; ID., *En torno a la inconstitucionalidad del proceso inmatriculador de fincas de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 de su Reglamento, por parte de los Diocesanos católicos*, en VV. AA., *Protección del Patrimonio cultural de interés religioso. Actas del V Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Logroño, 19-21 de octubre de 2011*, Comares, Granada 2012, 529-544.

Omitiré entrar a valorar si son *muchos* o *pocos* los autores citados, a diferencia de lo que hace Ruano Espina, porque no por *ser más*, se *tiene* más o menos *razón*, pero lo cierto es que a la hora de estudiar con rigor las dudas sobre la inconstitucionalidad de este privilegio de la Iglesia Católica, no estamos ante la opinión aislada de *un par de autores*. L. RUANO ESPINA, *Régimen Jurídico Registral de los Bienes de las Confesiones y su Tratamiento Jurisprudencial*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2005, 91.

*obtención de una titulación adecuada para la inmatriculación de bienes, hacen que se considere que la utilización de este procedimiento especial por la Iglesia Católica, teniendo su razón de ser indiscutible en el pasado, sea hoy innecesaria*⁶⁷.

La enmienda a la totalidad presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario socialista entendía que la razón para la supresión de dicho privilegio no sería otra que su incompatibilidad con los artículos 14 y 16.3 CE⁶⁸, y lo mismo se reiteraba en sus enmienda 58 y 59⁶⁹, una tesis compartida por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA, *La Izquierda Plural*⁷⁰.

No fueron aprobadas las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados que preveían la nulidad con efectos *retroactivos*,⁷¹ de las inmatriculaciones practicadas por la Iglesia Católica, en un difícil encaje de bolillos entre las consecuencias derivadas de la interpretación del principio de seguridad jurídica, por la parte del arco parlamentario que respaldaba al Gobierno, y las que se desprenderían de las serias dudas

⁶⁷ Como señalara recientemente Moreno Antón, a propósito de todo ello, en la actualidad, habría que «considerar superado el recurso al argumento histórico de la desamortización o al fáctico de ser la Iglesia tributaria de una gran masa patrimonial que debe inmatricularse, por lo que conviene plantearse la necesidad de mantener un procedimiento que, juzgado desde parámetros actuales, suscita serias dudas». Y añade que, «Resulta razonable concluir que si no pueden aportarse razones fundadas y consistentes que justifiquen la permanencia de un procedimiento inmatriculador tan excepcional, debería procederse a su eliminación y en este sentido el Proyecto de Reforma de la Ley Hipotecaria suprime la inmatriculación por certificación diocesana». M. MORENO ANTÓN, *Luces y sombras en el acceso de los bienes eclesiásticos...*, cit., 26.

⁶⁸ Véase: Página 3 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

⁶⁹ Véase: Páginas 58 y ss del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

⁷⁰ Enmienda número 26 presentada por el mismo. Véase: Página 19 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

⁷¹ Los efectos eventualmente retroactivos de la norma serían por otra parte difícilmente cuantificables, porque puestos a dar marcha atrás en el tiempo, cabría cuestionarnos dónde *detenernos*, si tal vez, ¿en los árabes? ¿o por qué no, mejor en los romanos? Máxime si pretendemos hacerlo sin que *salte por los aires* el principio de *seguridad jurídica* y las consecuencias directamente derivadas de la institución de la *usucapión* o prescripción adquisitiva, a la misma directamente vinculada.

sobre la constitucionalidad de las mismas, por otro sector del Parlamento, en posición minoritaria⁷².

La Disposición Transitoria única⁷³ prevé que todos los procedimientos iniciados bajo la anterior regulación, a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución definitiva conforme a la normativa anterior⁷⁴.

Su Disposición Final Quinta contempla la entrada en vigor de la reforma del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, al día de su publicación en el BOE⁷⁵, ello fue así a raíz de la Enmienda 108 introducida por el Grupo Parlamentario Popular⁷⁶, que suprimió la *vacatio legis* inicial de 1 año que contemplaba el Proyecto presentado a las Cortes, por entenderse que la misma era *excesiva* (sic), por lo que a partir del día 26 de junio de 2015, se puso fin a dicha posibilidad de inmatriculación de

⁷² La enmienda número 2 presentada en el Congreso por el diputado Sabino Cuadra Lasarte, del Grupo Parlamentario Mixto que preveía la nulidad de las inmatriculaciones practicadas por la Iglesia Católica con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Véase: Página 4 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2. Y en igual sentido ocurría con la enmienda número 27 presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA, *La Izquierda Plural*. Véase: Página 19 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

La enmienda número 59 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, encargaba al Gobierno la elaboración de un estudio que analizase casuísticamente la situación de los templos inmatriculados desde 1998, procediéndose en su caso a *reclamar la titularidad del dominio o de otros derechos reales inmatriculados a favor de la misma, si dicha inmatriculación se hizo sin la necesaria existencia de un título material y previo que justifique la titularidad del derecho real sobre el bien inmueble de que se trate, o cuando el mismo sea o haya sido un bien no susceptible de propiedad privada por ser de dominio público, aun en el supuesto de que no esté catalogado formalmente como tal, si históricamente gozó de esa presunción o tratamiento*. Véase: Página 58 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

⁷³ Enmienda número 106 presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Véase: Página 19 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

⁷⁴ A efectos de la inmatriculación a obtener por el procedimiento recogido en el artículo 205 o en el artículo 206, sólo se tendrá dicho procedimiento por iniciado si a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley estuviese presentado el título público inmatriculador en el Registro de la propiedad.

⁷⁵ Aunque la cláusula general de entrada en vigor sea con efectos 1 de noviembre de 2015.

⁷⁶ Véase: Página 107 del Boletín Oficial del Congreso de 9 de marzo de 2015, Serie A Núm. 100-2.

fincas mediante certificaciones de dominio expedidas por los diocesanos católicos.

Se veía de este modo *una luz, al final del túnel*, y con ello el final de una controversia jurídica, sobre la cual, quien firma este estudio, hubiera querido hacer reflexionar al amable lector del mismo.