



ESTUDIO SOBRE LA INMATRICULACIÓN DE BIENES INMUEBLES DE LA IGLESIA CATÓLICA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DESDE EL AÑO 1998 EN VIRTUD DE CERTIFICACIÓN DEL DIOCESANO RESPECTIVO.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 206 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria (Ley Hipotecaria, en adelante), establecía en su redacción original lo siguiente:

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

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, añadió a dicho precepto de la Ley Hipotecaria un párrafo segundo con el siguiente tenor literal, sin modificar el anterior:

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

Esta redacción se mantuvo en vigor hasta la aprobación de la Ley 13/2015, de 24 de junio que supuso una modificación íntegra del artículo citado y que puso fin a la posibilidad de que la Iglesia Católica inmatriculara bienes sobre la base de certificaciones expedidas por el diocesano correspondiente.

En relación con esta posibilidad legal y con el uso que de la misma había realizado la Iglesia Católica desde el año 1998, se presentó una Proposición no de Ley por parte del Grupo Socialista en el Congreso de los diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D núm. 112, 28 de febrero de 2017) aprobada en la sesión de 4 de abril de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados y cuyo texto completo se transcribe a continuación:

“161/001437

A la Mesa del Congreso de los Diputados.



En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, me dirijo a esta Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 193 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente Proposición no de Ley para reclamar la titularidad del dominio o de otros derechos reales inmatriculados a favor de la Iglesia, para su debate en la Comisión de Justicia.

Exposición de motivos

Hasta la reforma del Reglamento Hipotecario, llevada a cabo por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario, los templos destinados al culto católico quedaban fuera del Registro de la propiedad al considerarse bienes de dominio público y los bienes de dominio público no se adquieren por la posesión en el tiempo. Además, según la exposición de motivos de ese Real Decreto, la reforma que permitió la rapacería por parte de la iglesia católica de un ingente número de inmuebles por los que además no paga tributo alguno, respondía a una triple finalidad, adaptación a reformas legales, acomodación del ejercicio de la función del Registrador a las nuevas necesidades y regulación de figuras carentes de una reglamentación registral actualizada, finalidades todas que en nada se relacionaban con el uso que la iglesia católica, en un abuso claro de derecho, ha hecho de esa modificación. El efecto combinado del tenor literal del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, y de la derogación del anterior artículo 5.4 del Reglamento Hipotecario, operada mediante el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre. En esta reforma del Reglamento Hipotecario se suprimió la excepción contenida en dicho 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 4 que paradójicamente, lejos de suponer un privilegio a favor de la Iglesia, suponía 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. La nueva redacción dada por el artículo 1 del citado Real Decreto 1867/1998, a los artículos 4 y 5 del Reglamento Hipotecario, posibilitó el acceso al Registro Hipotecario, de cualesquiera bienes inmuebles, así como de los derechos reales constituidos sobre los mismos. Hasta la reforma del artículo 5.4 del Reglamento Hipotecario, realizada mediante Real Decreto en 1998, los templos destinados al culto católico quedaban fuera del Registro al considerarse «bienes de dominio público». Conviene recordar que la posesión en el tiempo no sirve para adquirir bienes de dominio público y que la inscripción es solo la prueba de la existencia de un derecho, no un modo de adquisición. En consecuencia, siempre resulta necesaria la existencia de un título material y previo que justifique la titularidad del derecho real sobre un bien inmueble, que además debe ser susceptible de propiedad privada. De otra parte, los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 304 del Reglamento Hipotecario, que permitieron las inmatriculaciones a nombre de la iglesia católica, son a todas luces inconstitucionales en cuanto vulneran los artículos 14 y 16 de la Constitución española.



A esta conclusión contribuyen también dos Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo que, aunque referidas a supuestos concretos, abren una vía de extraordinaria importancia en la reivindicación de los bienes inmatriculados por la jerarquía católica con arreglo al artículo 206 de la Ley Hipotecaria. En la Sentencia de 20 de diciembre de 2016, por ejemplo, el tribunal muestra su incredulidad ante el silencio sobre la cuestión de las instancias judiciales españolas, y declara que los actos realizados a su amparo vulneran la Convención Europea de los Derechos Humanos, entre otros argumentos, por tratarse de una norma «arbitraria y difícilmente predecible al privar a otros interesados de las garantías procesales básicas para la protección de sus derechos». Los criterios jurisprudenciales en la interpretación de las normas vulneradas son de obligado cumplimiento para los poderes públicos españoles, en virtud del Principio de Primacía del Derecho Europeo tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en STC 61/2013, de 14 de marzo.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Socialista presenta la siguiente

Proposición no de Ley

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que, en el plazo improrrogable de seis meses desde la aprobación de esta Proposición no de Ley, elabore un estudio en el que se recojan todos aquellos bienes que desde 1998 han sido inmatriculados a favor de la Iglesia Católica, y proceda 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.»

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de febrero de 2017”.

El presente Estudio pretende dar cumplida respuesta a lo reclamado por mor de esta proposición no de Ley, y en el mismo se van a analizar los antecedentes históricos y legislativos aplicables al caso; el régimen jurídico de inmatriculación de fincas vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 13/2015 y las particularidades de la certificación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria con respecto a la inmatriculación de los bienes inmuebles de la Iglesia Católica así como el proceso de acceso al Registro de la Propiedad de los bienes de la misma. Por último, se analizarán con carácter general y en abstracto, las posibilidades de recuperación de los bienes de dominio público que pudieran hipotéticamente haber sido inmatriculados por la Iglesia Católica, diferenciándolos debidamente de los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico Español.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LEGISLATIVA DE ESTE PROCEDIMIENTO DE INMATRICULACIÓN SUBSIDIARIO.

La primitiva Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, al regular el acceso de las fincas por primera vez al Registro quiso introducir un procedimiento especial subsidiario destinado a la inmatriculación de bienes públicos y eclesiásticos, justificándolo expresamente en su exposición de motivos al señalar que «Como gran parte de unos y otros [bienes amortizados y no amortizados] carecen de título inscrito, bien porque



nunca lo tuvieron, ó bien porque se extraviaron al incautarse de ellos el Estado, por más que abone su dominio una larguísima y no interrumpida posesión, es indispensable suplir este defecto de modo que, sin faltar á la ley, pueda tal inscripción verificarse sin menoscabo de ningún derecho (...).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».

El desarrollo de este principio se contuvo en los artículos 1, 5 y 13 del Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 (Gaceta de Madrid de 9 de noviembre de 1863). En concreto, el artículo 1 del Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 permitió la inscripción de la posesión de los bienes inmuebles o derechos reales poseídos o administrados por el Estado o las Corporaciones civiles. El artículo 5 limitó el uso de esta posibilidad de inmatriculación a supuestos subsidiarios, ya que en los casos en los que el Estado tuviera un título escrito de dominio «se exigirá en su virtud una inscripción de dominio». En relación a los bienes eclesiásticos resulta esencial el artículo 13 del citado Real Decreto, que estableció que «En la misma forma se inscribirán los bienes que posea el Clero ó 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».

Tras la reforma hipotecaria de 1909, el Reglamento Hipotecario de 1915 trasladó el contenido de los artículos 1, 5 y 13 del Reglamento de 1863 a los artículos 24 y 31 del Reglamento Hipotecario de 1915. Concretamente, estos preceptos establecieron:

Artículo 24. «No existiendo título inscribible de la propiedad de dichos bienes [propiedad del Estado o de las Corporaciones territoriales] se pedirá una inscripción de posesión, la cual se extenderá á favor del Estado, si éste los poseyere como propios, ó a favor de la entidad que actualmente los poseyere».

Artículo 31. «En la misma forma se inscribirán los bienes que posea el Clero, ó se le devuelvan y deban quedar amortizados en su poder; pero las certificaciones de posesión que para ello fueren necesarias se expedirán por los diocesanos respectivos».

Con la reforma hipotecaria de los años 1944 y 1946, tras la introducción de la prohibición definitiva del acceso al registro de la posesión como situación de hecho en el artículo 5 de la Ley Hipotecaria, la inmatriculación por el procedimiento subsidiario de la certificación administrativa o eclesiástica se mantuvo, primero en el artículo 347.III de la Ley de 30 de diciembre de 1944 sobre la reforma de la Ley Hipotecaria, que estableció que “Por excepción, el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público, que formen parte de la organización política de aquél y las de la Iglesia Católica, cuando carezcan de título escrito de dominio, podrán inscribir los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, y en los que se expresará el título de adquisición”, y luego en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, con la redacción recogida en la Introducción de este estudio.

Por tanto, a la vista del iter desarrollado, debe concluirse que, sin solución de continuidad, se mantuvo un procedimiento de inmatriculación subsidiario previsto para las fincas de las Administraciones Públicas y de la Iglesia Católica que respondía desde



el siglo XIX a una concreta política legislativa favorecedora de la inmatriculación de fincas, que pretendía regular el acceso al Registro de grandes patrimonios poseídos desde tiempo inmemorial por propietarios que carecían de títulos inscritos y que, en el caso particular de la Iglesia Católica, habían sido objeto de un procedimiento de desamortización. No obstante, la legislación de 1944-46 no puede entenderse al margen de la declaración de confesionalidad del Estado que justificaba la equiparación de la Iglesia Católica con el Estado en la medida que la respuesta a tal política de favorecimiento del acceso al Registro de la propiedad inmueble, podría haberse arbitrado con soluciones específicas para la Iglesia Católica sin que hubiera que equiparar su posición jurídica a la del Estado y otras corporaciones públicas.

Aprobada la Constitución en 1978 dicha equiparación resultaba contraria a lo dispuesto en su artículo 16.3 (“Ninguna confesión tendrá carácter estatal”) aunque no fue modificada por el legislador hasta 2015.

Efectivamente, la ley 13/1996 modifica el art. 206 de la Ley Hipotecaria pero no deroga la inclusión de la Iglesia Católica junto al Estado y el resto de administraciones públicas. Posteriormente, el Real Decreto 1867/1998 de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario, “suprime por inconstitucional la prohibición de inscripción de los templos destinados al culto católico” según afirma su exposición de motivos. Ahora bien, al mantener la vigencia del art. 206 de la Ley Hipotecaria, dicha inmatriculación podía hacerse mediante la certificación del diocesano según lo previsto en los artículos 303 y siguientes del Reglamento Hipotecario, posibilidad que habría que haber considerado igualmente inconstitucional.

Si existían razones para no aplicar las reglas hipotecarias comunes sobre inmatriculación a los templos que no habían accedido al Registro, bastaba con regular un procedimiento especial para esa situación que contemplara sus peculiaridades y garantizase la posición tanto de posibles terceros como de la propia Iglesia Católica y no dar pie a una impresión equívoca de adquirir la propiedad de bienes mediante una simple certificación eclesiástica, siendo que la inmatriculación no es equivalente a propiedad y con el perjuicio que ello ha causado a la propia imagen de la Iglesia Católica.

Habría que recordar que el procedimiento inmatriculador del art. 206 se aplicaba a todos los bienes de la Iglesia Católica, fueran o no templos. Hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, el procedimiento especial referido a la Iglesia Católica carecía de especial aplicación práctica toda vez que el artículo 5.4 del Reglamento Hipotecario declaraba exceptuados de inscripción en el Registro de la Propiedad los templos destinados al culto católico. Eliminada esta prohibición, inconstitucional al excluir a la Iglesia de los beneficios de la inscripción en relación a sus templos, comenzó a realizarse un uso más frecuente de este medio inmatriculador. Esta circunstancia puede explicar el debate que se genera en la opinión pública con noticias que refieren la inmatriculación a favor de la Iglesia Católica de bienes de singularidad histórica a partir de una certificación eclesiástica, en un procedimiento, obviamente amparado en la legislación vigente, pero que no evitó la controversia ni el daño reputacional para la propia Iglesia como ya se apuntó.

Como consecuencia de esta larga controversia, la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del



texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, modifica el artículo 206 de Ley Hipotecaria y suprime la mención de la Iglesia Católica. No obstante, su preámbulo lo justifica en el cuarto párrafo del apartado IV del modo siguiente: “El artículo 206 se ocupa de la inmatriculación de las fincas de las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público. Es destacable la desaparición de la posibilidad que la legislación de 1944-1946 otorgó a la Iglesia Católica de utilizar el procedimiento especial que regulaba aquel artículo. La autorización para que la Iglesia Católica utilizara aquel procedimiento ha de situarse en un contexto socioeconómico muy diferente del actual, influenciado aún por los efectos de las Leyes Desamortizadoras –a las que el Reglamento Hipotecario dedica todavía cuatro artículos– y la posterior recuperación de parte de los bienes por la Iglesia Católica, en muchos casos sin una titulación auténtica. Pero la desaparición progresiva de las circunstancias históricas a las que respondió su inclusión, así como 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 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”.

Pero esta justificación contenida en el preámbulo de la ley 13/2015 para suprimir la mención de la Iglesia Católica del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, deja en evidencia que no se planteó en la reforma de 1996/98 modificar tal procedimiento especial para la Iglesia Católica, aunque las circunstancias históricas, jurídicas y socio-económicas que menciona dicho preámbulo ya habían cambiado al tiempo de promulgar el Real Decreto 1867/1998 de 4 de septiembre, de modificación del Reglamento Hipotecario. Es más, ni siquiera entonces se dispuso el carácter transitorio de tal medida para facilitar la inmatriculación de los templos que no habían podido acceder al Registro ni se limitó la certificación a dichos templos.

En todo caso, las mismas razones que hacían inconstitucional la imposibilidad de que los templos de la Iglesia Católica accedieran al Registro, fundamentaban la inconstitucionalidad de la inclusión de la Iglesia Católica en el procedimiento especial del artículo 206. Lo que no parece razonable es considerar inconstitucional aquel precepto que perjudicaba a la Iglesia Católica frente a otras personas jurídicas privadas y no aquel otro que le colocaba en una posición ventajosa respecto de esas mismas personas jurídico-privadas cuando se encontraban en similar situación de carecer de título escrito de dominio. Que la equiparación de la Iglesia Católica a las corporaciones públicas se suprimiera para igualar su posición jurídica a las entidades jurídico-privadas no significaba que no se pudieran establecer diferencias de trato si existían causas objetivas y razonables para ello, según la doctrina del Tribunal Constitucional, y proporcionadas a la finalidad de la norma que no era otra que permitir el acceso registral de los templos católicos. Ello hubiera avalado que la normativa contemplara, como ya se dijo, las especialidades en el procedimiento de inmatriculación necesarias tanto para proteger los derechos de la Iglesia Católica como de los terceros. Esta era la solución técnico jurídica más ajustada a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación y a los que definen el modelo de relación del Estado con las confesiones,



en particular los de aconfesionalidad y cooperación que ya entonces contaban con una doctrina constitucional muy consolidada.

Finalmente, la Ley 13/2015 dispone:

- En su artículo primero, doce, introduce una nueva redacción al artículo 206 de la Ley Hipotecaria, el cual mantiene la inmatriculación por el procedimiento subsidiario de la certificación, pero restringida para la Administración, sin referencia alguna a la Iglesia Católica.
- En su disposición final quinta a) estableció que la entrada en vigor de la nueva redacción del artículo 206 de la Ley Hipotecaria sería el día siguiente a su publicación en el BOE, a diferencia del resto del texto legal, cuya entrada en vigor se dilató hasta el 1 de noviembre de 2015. Por este doble mecanismo, quedó por tanto vedada de modo inmediato a la Iglesia Católica la utilización de la certificación en relación con cualquier procedimiento inmatriculador que no hubiese quedado consolidado con la inscripción antes del día 26 de junio de 2015.

Una vez analizada la evolución jurídica de este medio de inmatriculación, procede contextualizar el mismo en el sistema de mecanismos de inmatriculación de bienes que estaba vigente entre el período que va desde el año 1998 hasta el año 2015, cuestión que abordaremos en el epígrafe siguiente:

III. DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE INMATRICULACIÓN DE FINCAS VIGENTE HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 13/2015 DE 24 DE JUNIO.

La inmatriculación de las fincas no inscritas a favor de persona alguna, antes de la promulgación de la Ley 13/2015, se practicaba mediante alguno de los siguientes mecanismos:

- Expediente de dominio (art. 199.a de la Ley Hipotecaria).
- Título público de adquisición, complementado por acta de notoriedad cuando no se hubiese acreditado de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente o enajenante (art.199.b de la Ley Hipotecaria).
- Certificación administrativa de dominio del art.206 de la Ley Hipotecaria (art.199.c de la Ley Hipotecaria).

A.- EXPEDIENTE DE DOMINIO.

El expediente de dominio, regulado en los arts. 201 y ss. de la Ley Hipotecaria y arts. 272 y ss. del Reglamento Hipotecario, era un expediente de jurisdicción voluntaria cuyo conocimiento correspondía al juez de primera instancia del lugar en el que radicase la finca.

Se trataba de un procedimiento especial, de cognición limitada, cuyo objeto se circunscribía a determinar si estaba justificada la adquisición del dominio. Así, cuando se aprobaba un expediente de dominio lo que hacía el órgano judicial era constatar que el instante había acreditado suficientemente que adquirió la propiedad y esa declaración servía para inscribir el bien en el Registro de la Propiedad. En otras palabras, a través



de este instrumento jurídico se proporcionaba al promotor, que no disponía de titulación propia originaria registrable un título hábil directamente inscribible.

No obstante, al ostentar dicho proceso un carácter sumario carecía de efectos de cosa juzgada material.

B. TÍTULO PÚBLICO DE ADQUISICIÓN.

La inmatriculación mediante título público de adquisición estaba prevista en los arts. 205 Ley Hipotecaria y 298.1 Reglamento Hipotecario. Este medio inmatriculador pivotaba sobre un doble juego de documentos:

1º.- El título público adquisitivo.

2º.- Otro documento que acreditase de forma fehaciente que quien transmitió al inmatriculante había adquirido su derecho con anterioridad a la fecha del título público adquisitivo.

Si este segundo documento no acreditaba de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente o enajenante debía complementarse por acta de notoriedad, la cual debía tramitarse ante el notario del lugar en el que estuviera enclavada la finca en los términos del art. 203 de la Ley Hipotecaria.

Asimismo, la ley exigía, a la vista de los documentos presentados en el Registro y para lograr la inscripción, que se publicaran edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde se encontrase el inmueble.

Por lo demás, la inmatriculación alcanzada por este cauce iba acompañada de restricciones a la fe pública registral durante los dos ejercicios subsiguientes toda vez que las inscripciones de inmatriculación así realizadas no surtían efectos frente a terceros hasta transcurridos dos años desde su fecha (art. 207 de la Ley Hipotecaria)

C. CERTIFICACIÓN DEL ART.206 DE LA LEY HIPOTECARIA

Este mecanismo, regulado en los arts. 206 de la Ley Hipotecaria y ss. y 303 del Reglamento Hipotecario, únicamente permitía la inmatriculación de los inmuebles pertenecientes a, de una parte, el Estado, la provincia, el municipio y las corporaciones de Derecho público o servicios organizados que formaran parte de la estructura política de aquél; y, de otra, a las estructuras de la Iglesia Católica.

La utilización de esta vía requería que no se dispusiese de título escrito de dominio y que se librase certificación por, según los casos, el funcionario a cuyo cargo estuviese la administración del bien o su inmediato superior jerárquico, y el diocesano respectivo. En dicha certificación debían hacerse constar las circunstancias recogidas en el art.303 del Reglamento Hipotecario consistentes en:

1º La naturaleza, situación, medida superficial, linderos, denominación y número, en su caso, y cargas reales de la finca que se tratasen de inscribir.

2º La naturaleza, valor, condiciones y cargas del derecho real inmatriculable de que se trata-se y las de la finca a que se refiere la regla anterior.



3º El nombre de la persona o corporación de quien se hubiere adquirido el inmueble o derecho, cuando constare.

4º El título de adquisición o el modo como fueron adquiridos.

5º El servicio público u objeto a que estuviere destinada la finca.

En el supuesto de que no pudiera hacerse constar alguna de estas circunstancias, se debía expresar así en la certificación, indicando la que fuera.

En este sentido, con arreglo al art.305 del Reglamento Hipotecario, si el Registrador advirtiere la falta de algún requisito indispensable para ésta, según el artículo 303, devolverá la certificación advirtiendo del defecto, después de extender el asiento de presentación y sin tomar anotación preventiva. En tal supuesto, se extenderá nueva certificación en que se subsane la falta advertida o se haga constar la insuficiencia de los datos necesarios para subsanarla, sin perjuicio, en su caso, del correspondiente recurso gubernativo si el Registrador insistiese en su calificación.

Si bien la redacción de los arts. 303 y 305 RH podía arrojar dudas acerca de si la no constancia del título de adquisición en la certificación conducía a la no inmatriculación o si, al contrario, podía no indicarse en la certificación con expresión de esta falta, la doctrina de la Dirección General de los Registros y el Notariado fue diáfana a este respecto, por todas, Resolución DGRN nº 2/2006 de 12 de diciembre de 2006 (RJ2006\9702):

“(…) el artículo 303 del Reglamento Hipotecario, en relación con el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, exige para inmatricular los bienes de un ente público, cuando carezca de título escrito de dominio, como es el caso, una certificación en que, con referencia a los inventarios o documentos oficiales que obren en poder de quien expide la misma, se hagan constar las circunstancias previstas en la Ley.”

Por lo demás, tal como sucedía con el medio inmatriculador analizado en el punto precedente, las inscripciones de inmatriculación así efectuadas no surtían efectos frente a terceros hasta transcurridos dos años desde su fecha (art.207 de la Ley Hipotecaria)

Expuestos los extremos más importantes de este tercer instrumento de inmatriculación, nos detendremos en algunas de sus particularidades con respecto a la inmatriculación de inmuebles de la Iglesia Católica.

IV.- DUDAS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE PLANTEÓ LA POSIBILIDAD DE INMATRICULACIÓN MEDIANTE CERTIFICACIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA DEL ARTÍCULO 206 DE LA LEY HIPOTECARIA EN LA JURISPRUDENCIA.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993 de 16 de noviembre [RTC 1993/340] nuestro máximo intérprete constitucional declaró parcialmente inconstitucional el art.76.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 por vulnerar los artículos 14 y 16.3 de la Constitución.



El precepto legal mencionado preveía un régimen especial para los casos en los que una Administración territorial o la Iglesia católica quisieran evitar la prórroga forzosa del arrendamiento para ubicar en la finca sus oficinas o servicios. Mientras que la regla general recogida en el artículo 63 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 exigía al arrendador justificar la necesidad de ocupar la finca para denegar la prórroga, la regla especial de la que se beneficiaba la Iglesia le facultaba para no justificar dicha necesidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional señaló que la justificación del precepto se encontraba en el carácter confesional del Estado anterior a la Constitución por lo que resulta contrario a la misma. Tampoco puede encontrar justificación en las relaciones de cooperación del Estado con las confesiones religiosas, por lo que estima “que este precepto carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del art. 14 C.E., debe poseer para ser considerada legítima; resultando, pues, sobrevenidamente inconstitucional y, por consiguiente, nulo en cuanto a la mención de “la Iglesia Católica”.

Aunque la sentencia del Tribunal Constitucional no analizaba concretamente la constitucionalidad del art. 206 de la Ley Hipotecaria, sí declaraba la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 que equiparaba a la Iglesia Católica a los entes públicos en una suerte de prerrogativa vinculada a la denegación de prórroga de arrendamientos.

Posteriormente, el Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) en su sentencia núm. 955/1996 de 18 noviembre (RJ 1996\8213), obiter dicta, se planteó la duda de la posible constitucionalidad de la certificación a favor de la Iglesia Católica establecida en el art. 206 de la Ley Hipotecaria:

“No obstante el tema de la posible inconstitucionalidad del referido precepto 206 de la Ley Hipotecaria (en relación al 303 y 304 del Reglamento [RCL 1947\476, 642 y NDL 18733]), 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 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 aconfesionalidad 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 (NDL 8833) y el Convenio-Ley 4 abril 1860 (NDL 8836), 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 sitio especial o de preferencia que justifique objetivamente su posición



registrar y tratamiento desigual respecto a las otras confesiones, consecuencia del principio de libertad religiosa establecida en el artículo 16.1 de la Constitución.”

A nivel doctrinal se suscitó la cuestión, entonces, de si teniendo la previsión legal del art. 206 de la Ley Hipotecaria referida a la certificación de la Iglesia un origen preconstitucional los tribunales ordinarios podían, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional¹:

a) Entender derogado el art. 206 de la Ley Hipotecaria en la parte contraria a nuestro texto fundamental (apartado tercero de la Disposición Derogatoria de la Constitución) e inaplicar ese precepto directamente.

b) Plantear cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional a fin de que éste realizara una labor depurativa del ordenamiento jurídico al tener sus sentencias efectos erga omnes (art.164 de la Constitución).

Pues bien, por lo que respecta a una eventual inaplicación de la aludida disposición por los tribunales ordinarios no consta que la misma se produjera; más al contrario, nuestro Alto Tribunal mantuvo su plena vigencia en su sentencia de 16 de noviembre de 2006 [RJ 2006/8055]²:

“Procede, pues, en primer lugar, tratar del tema de la constitucionalidad de la atribución a las corporaciones o servicios de la Iglesia católica de la posibilidad de inscribir bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad, cuando carezcan de título escrito de dominio, mediante la certificación que contempla el artículo 206 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946, 886).

¹ STC 4/1981 de 2 de febrero

“(…) Así como frente a las Leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación a las preconstitucionales los Jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o pueden, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad -es decir, el que actúe previamente un Juez o Tribunal al que se le suscite la duda- no es un requisito para que el Tribunal Constitucional pueda enjuiciar las leyes preconstitucionales. El enjuiciamiento de la conformidad de las Leyes con la Constitución es, por el contrario, una competencia propia del mismo que, sólo excepcionalmente, en cuanto a las anteriores a la Constitución, corresponde también a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial; los cuales, al inaplicar tales leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador -al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente-, sino que aplican la Constitución, que ha derogado las leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma y que -por ello son- inconstitucionales. En definitiva, no corresponde al Poder Judicial el enjuiciar al Poder legislativo en el ejercicio de su función peculiar, pues tal enjuiciamiento está atribuido al Tribunal Constitucional.

- Por último, conviene señalar también que la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida -y consiguiente derogación- efectuada por el Tribunal Constitucional tiene plenos efectos frente a todos, si bien, salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la Ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 164 de la Constitución, en conexión con su Disposición Derogatoria. De esta forma, la Sentencia del Tribunal Constitucional -dado su valor erga omnes- cumple una importante función, que es la de depurar el Ordenamiento resolviendo de manera definitiva y con carácter general las dudas que puedan plantearse.”

² Otras sentencias tampoco pusieron en tela de juicio la aplicabilidad del precepto; entre otras, la STS de 18 de diciembre de 2000 o la sentencia de la Audiencia Provincial de Islas Baleares (Sección 5ª) núm. 261/2017 de 27 septiembre. JUR 2017\253416.



No se estima inconstitucional este precepto ni procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad, porque el Ayuntamiento demandante, recurrente en casación, no puede alegar discriminación ni atentado al principio de igualdad, siendo así que también el mismo goza de idéntica atribución, ni puede como tal mantener el principio de igualdad respecto a otras Iglesias, ni, por último, puede obviarse que el párrafo segundo de aquella norma ha sido introducido por el artículo 144 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre (RCL 1997, 25) , de medidas fiscales, administrativas y de orden social, sin que se haya cuestionado nunca la posible inconstitucionalidad de todo el precepto.

Por otra parte, la alegada inconstitucionalidad tampoco afectaría a una situación jurídica ya consolidada, ya que en el presente caso la inscripción se ha producido tiempo ha.

Por último, no es argumento lo resuelto por la sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre (RTC 1993, 340), que declaró inconstitucional la mención de la Iglesia en un tema de arrendamiento urbano que sí atentaba al principio de igualdad en relación con la otra parte contendiente”.

Sin embargo, la conclusión de esta sentencia acerca de la constitucionalidad de del artículo 206 en lo que se refiere a la mención de la Iglesia Católica está basada en una argumentación insuficiente y en una discutible interpretación de la sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993.

Efectivamente, la sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993 declaró la inconstitucionalidad del art. 76.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 no solo por discriminatoria sino por ser contraria al principio de laicidad del art. 16.3 de la Constitución que la sentencia del Tribunal Supremo obvia por completo.

El razonamiento de la sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993 parte de la constatación de que el art.76.1 de la LAU dispone una diferencia de trato a favor de la Iglesia Católica respecto de cualesquiera otras entidades privadas, incluidas las demás confesiones, en su posición como arrendadoras. Sin embargo, es doctrina constitucional que no toda diferencia de trato es inconstitucional por lo que el Tribunal entra a analizar si dicha diferencia de trato es objetiva y razonable en relación con la finalidad que la disposición persigue y con los efectos que la distinción genera a fin de concluir si es o no contraria a la Constitución.

Pues bien, según la sentencia del Tribunal Constitucional, la diferencia de trato tiene como justificación el carácter confesional del Estado en el momento en que se dicta (1964) y concluye que “En lo que se refiere, por tanto, a "la Iglesia Católica", la justificación del precepto impugnado se basa en un fundamento no conforme con la Constitución Española de 1978, que ha dispuesto que "ninguna confesión tendrá carácter estatal" (art. 16.3 CE).

La sentencia del Tribunal Constitucional, no obstante, da un paso más en su argumentación al considerar que “el carácter preconstitucional del precepto impugnado no impide, sin más, que pueda incardinarse y encontrar su justificación en una norma de la Constitución”, cuestionándose si puede ampararse esa diferencia de trato en el principio de cooperación del mismo art. 16.3 Constitución Española. La respuesta del TC es concluyente: “tal justificación del precepto cuestionado no puede ser acogida”. Y ello porque, según la propia sentencia, “Al determinar que "Ninguna confesión tendrá



carácter estatal", cabe estimar que el constituyente ha querido expresar, además, que las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica; (...) el art. 16.3 de la Constitución. "veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales". Lo que es especialmente relevante en relación con el art. 76.1 L.A.U. dado que este precepto ha llevado a cabo precisamente -por las razones históricas antes expuestas- una equiparación de la posición jurídica de la Iglesia con el Estado y los otros entes de Derecho público en materia de arrendamientos urbanos".

Por tanto, se podría cuestionar la interpretación que hizo el Tribunal Supremo en la sentencia de 16 de noviembre de 2006 porque:

- Primero, la sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993 entiende inconstitucional la equiparación de la Iglesia Católica a las corporaciones públicas por ser contraria al principio de laicidad o aconfesionalidad del Estado que establece el artículo 16.3 Constitución Española y en consecuencia, en el caso concreto no se trata de que el Ayuntamiento tuviera la misma posición que la Iglesia Católica y que por tanto, no hubiera desigualdad entre las partes, sino que lo inconstitucional era precisamente esa igualdad en su posición jurídica dado que, en palabras del Tribunal Constitucional, "las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica".
- Segundo, la sentencia del Tribunal Supremo tampoco entra a analizar la diferente posición que tiene la Iglesia Católica respecto de otras entidades, en cuanto a los procedimientos de inmatriculación de sus bienes, que hubiera merecido que Alto Tribunal fundamentara las razones que, en su criterio, podían justificar la diferencia de trato, limitándose a afirmar que el ayuntamiento "no puede como tal mantener el principio de igualdad respecto a otras Iglesias".
- Y tercero, que el legislador no hubiera modificado el art. 206 de la Ley Hipotecaria en la Ley 13/1996, tampoco justifica por si solo la constitucionalidad del precepto porque ello haría inútil cualquier pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La existencia de una doctrina constitucional que había declarado contraria a la Constitución la equiparación de la Iglesia Católica al Estado, hubiera justificado, al menos, el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad que el Tribunal Supremo estimó innecesaria.

En cuanto al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra el art. 206 de la Ley Hipotecaria en su antigua redacción, cabe decir que la misma nunca se produjo. Sin duda, se hubieran aclarado de esa forma las dudas que el precepto ya había suscitado al propio Tribunal Supremo en otro momento, como se dijo. En todo caso, si el Tribunal Constitucional hubiese declarado su inconstitucionalidad, dicha declaración nunca hubiera tenido efectos retroactivos (arts. 38.1 y 40.1 LOTC 2/1979 de 3 de octubre)³.

³ Art.38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»".



Por último, cabe recordar que también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció sobre este mecanismo inmatriculador en sentencia de 4 de noviembre de 2014, cuestionando la posibilidad que la Iglesia Católica estuviera incluida en el ámbito del art. 206 de la Ley Hipotecaria:

“99. La Corte considera sorprendente, por decir lo menos, que un certificado expedido por el Secretario General del Obispo pueda tener el mismo valor que los certificados expedidos por funcionarios públicos con prerrogativas de poder público, y también se pregunta por qué el artículo 206 de la Ley Hipotecaria se refiere únicamente a los obispos diocesanos de la Iglesia Católica, excluyendo a los representantes de otras denominaciones. Señala asimismo que no existe un plazo para el registro así previsto y que, por lo tanto, puede hacerse, como en el caso de autos, de manera inoportuna, sin condiciones de preventa publicitaria y vulnerándolo del principio de seguridad jurídica”.

En definitiva, pese a las serias dudas que planteaba la constitucionalidad del precepto, ni se dejó de aplicar por ningún tribunal ni se planteó una cuestión de inconstitucionalidad que resolviera tales dudas, lo que supuso que fuera plenamente aplicable en nuestro ordenamiento hasta su derogación por la Ley 13/2015, de 24 de junio de Reforma de la Ley Hipotecaria

V. PROCESO GARANTISTA DE ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LOS BIENES DE LA IGLESIA CATÓLICA.

Nuestro sistema de seguridad jurídica preventiva ha dificultado tradicionalmente el acceso al Registro de la Propiedad por vía de inmatriculación de los bienes no susceptibles de propiedad privada por ser de dominio público, aun en los supuestos en que dichos bienes no estuvieran catalogados formalmente como tales, si históricamente gozaron de esa presunción o tratamiento. Debe tenerse en cuenta que el artículo 132.1 de la Constitución Española consagra los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de dominio público y este principio se desarrolla legalmente a través de los artículos 5, 6 y concordantes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. De este modo, queda prohibida la apropiación de los bienes de dominio público por parte de las personas jurídicas privadas, entre las que se encuentra la Iglesia Católica.

Al mismo tiempo, el artículo 36.1 de la misma Ley 33/2003, de 3 de noviembre, impone a las Administraciones Públicas la obligación de inscribir en el Registro los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros, suponiendo esta obligación un mecanismo de defensa añadido a este respecto.

Art.40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”.



No obstante debe recordarse que, si a pesar de todos los mecanismos de control establecidos y desarrollados previamente, accedieran al Registro como si fuera bien de propiedad privada un bien que efectivamente lo fuera de dominio público, deberá procederse a la correspondiente depuración física y jurídica conforme al Derecho sustantivo material, que en todo caso se encuentra sometido a los principios constitucionales de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del artículo 132.1 de la Constitución Española antes relacionados.

Respecto del procedimiento especial de inmatriculación previsto en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, el apartado cuarto del artículo 303 del Reglamento Hipotecario, desde su versión original de 14 de febrero de 1947, dispone que la certificación debe contener, en todo caso, indicación del título de adquisición o el modo como fueron adquiridos los bienes de cuya inmatriculación se tratase, es decir, lo que se conoce como título material en los términos definidos en el artículo 2 de la misma Ley Hipotecaria.

En este sentido, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 12 de diciembre de 2007, con carácter general para cualquier intento de inmatriculación a través de la certificación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria (esto es, no solo en relación con la Iglesia Católica sino también con las Administraciones habilitadas), ya venía exigiendo “documento oficial del que resulte de forma fehaciente la titularidad de dichos bienes, ...”, concluyendo que “... la simple manifestación en la certificación de la inexistencia de un Inventario de Bienes, y la declaración de que los mismos han pertenecido, desde que recuerdan los más antiguos del lugar, al Ayuntamiento de Espadaña, sin presentar ningún documento oficial que acredite este extremo, no son suficientes para entender cumplidos los requisitos que, en relación con el inventario, exigen los artículos 303 del Reglamento Hipotecario y 36 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales”.

Por todo ello, de los informes recabados del Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España a este respecto hay que entender que las fincas inmatriculadas a favor de la Iglesia Católica mediante el procedimiento del artículo 206 contaban con el necesario título material a su favor. Cada registrador, en su labor de calificación de la validez de los actos dispositivos contenidos en los documentos presentados a inscripción sobre las fincas de su respectivo distrito conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley Hipotecario, ha de velar para que no accedan al Registro actos que supongan sustracción del dominio público. Además, debe señalarse que desde la entrada en vigor de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el Registrador debió comenzar a exigir que toda inmatriculación de finca que se realizara en el Registro de la Propiedad, de la titularidad que fuera, viniera acompañada de una certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca en términos absolutamente coincidentes con la descripción contenida en el título o certificación, de la que resultara además que la finca se encontraba catastrada a favor del transmitente o del adquirente, en este caso, de la Iglesia Católica, con el valor de indicio que ello pudiera significar (artículo 53.7 de la Ley 13/1996 en su redacción original complementado con el párrafo segundo del apartado 2º del artículo 298.1 del Reglamento Hipotecario en la redacción dada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre).



VI. ÍTER PROCEDIMENTAL A SEGUIR PARA LA RECUPERACIÓN DE BIENES DE CONSIDERAR QUE CIERTO INMUEBLE INMATRICULADO A FAVOR DE LA IGLESIA PERTENECE AL ESTADO.

A.- DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN.

Con carácter general, cuando se observa la existencia de un bien que pudiera ser de titularidad del Estado, la acción administrativa investigadora se dirigirá precisamente a acreditar que el inmueble que presumiblemente pertenece a la Administración General del Estado y cuya situación no consta de modo cierto es, efectivamente, de titularidad estatal (art.46.1 Ley 33/2003 y 54 del Real Decreto 1373/2009).

El órgano competente para acordar la incoación del procedimiento de investigación y resolver el mismo será el Director General del Patrimonio del Estado (art.46.1 de la Ley 33/2003). El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o por denuncia de particulares. En el caso de denuncia, la Dirección General del Patrimonio del Estado resolverá sobre su admisibilidad y ordenará, en su caso, el inicio del procedimiento de investigación. El acuerdo de incoación del procedimiento de investigación se publicará gratuitamente en el "Boletín Oficial del Estado", sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión. Una copia del acuerdo será remitida al ayuntamiento en cuyo término radique el bien, para su exposición al público en el tablón de edictos (art.47.b de la Ley 33/2003 y art.56 del Real Decreto 1373/2009).

La instrucción del procedimiento corresponderá a la Delegación de Economía y Hacienda de la provincia en la que radique el bien (art.54.3 del Real Decreto 1373/2009).

En el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de finalización del plazo de exhibición en el tablón de edictos del Ayuntamiento, los afectados por el expediente podrán alegar por escrito cuanto tengan por conveniente, aportar los documentos en que funden sus alegaciones y proponer pruebas. Asimismo, el instructor podrá, en cualquier momento, realizar cuantos actos y comprobaciones sean necesarias para el mejor ejercicio de la acción investigadora y recabar los datos e informes que resulten relevantes sobre la titularidad del bien objeto de investigación (art.57.1 del Real Decreto 1373/2009).

A continuación, se abrirá un periodo de prueba, practicándose las que sean pertinentes (art.57.2 del Real Decreto 1373/2009).

Tras dicho periodo el expediente se remitirá a la Abogacía del Estado para que informe acerca de la documentación aportada o, en su caso, proponga la práctica de diligencias adicionales (art.57.3 del Real Decreto 1373/2009).

Finalizado el trámite anterior, el expediente se pondrá de manifiesto a las personas afectadas para que puedan formular alegaciones (art.57.4 Real Decreto 1373/2003).

El órgano instructor elaborará un informe razonado sobre la instrucción desarrollada y elevará al órgano competente la propuesta de resolución oportuna, que se someterá a informe de la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado (art.58.1 del Real Decreto 1737/2009 y art.46.3 de la Ley 33/2003).



En el análisis que se llevará a cabo en el seno de este procedimiento deberá tenerse en cuenta, entre otras cuestiones, la posibilidad de que, con respecto a bienes que pudieran haber sido de titularidad estatal y, además, fueran patrimoniales, haya podido operar la institución jurídica de la usucapión o prescripción adquisitiva a favor de la Iglesia Católica⁴.

La resolución que se dicte deberá decidir sobre la pertenencia o no del bien a la Administración General del Estado (art. 58.2 del Real Decreto 1373/2009).

Si efectuado el examen oportuno se considerara suficientemente acreditada la titularidad de la Administración General del Estado sobre el bien, se declarará así en la resolución que ponga fin al procedimiento (art.47.d de la Ley 33/2003 y art. 60 del Real Decreto 1373/2009).

B.- DEL PROCEDIMIENTO PARA LOGRAR LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE TITULARIDAD DOMINICAL A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

Si sustanciado el procedimiento administrativo de investigación se concluyese que el Estado es propietario del bien, la inmatriculación a favor de la Iglesia Católica (o de otro tercero) pondría en evidencia la existencia de una controversia sobre la titularidad dominical de aquél, lo cual requeriría una declaración judicial al respecto.

Llegados a este punto procedería el ejercicio de una acción reivindicatoria (art. 348 del Código Civil)- cuando también se pretendiese recobrar la posesión- o declarativa del dominio- cuando esa recuperación posesoria no fuera precisa⁵-. Al ejercitar la acción

⁴ Adviértase que son imprescriptibles los bienes de dominio público (art.132 CE y art.6.a Ley 33/2003) pero no los patrimoniales.

⁵ SAP de Segovia núm. 203/2002 de 12 junio

“(…) siendo la acción declarativa de dominio aquella que corresponde al propietario para que simplemente se declare su derecho de propiedad, es por tanto una acción meramente declarativa, a diferencia de la reivindicatoria que es declarativa de condena (SS. 14/mar/1989 [RJ 1989, 2046] , 21/may/1990, 10/jul/1992 (RJ 1992, 6277)) y cuyo objeto no es sólo la declaración de propiedad sino la posesión de la cosa (S. 23/mar/2001 [RJ 2001, 4759]); más específicamente, la acción reivindicatoria se ha definido jurisprudencialmente como la acción que puede ejercitar el propietario que no posee contra el poseedor que frente al propietario, no puede alegar un título jurídico que justifique su posesión (SS. 1/mar/54 [RJ 1954, 983] , 25/jun/1998 [RJ 1998, 4750]) y en este tenor la más pacífica y constante doctrina de dicho Tribunal Supremo ha establecido que para el éxito del ejercicio de la acción reivindicatoria, es preciso que concurren tres requisitos: a) que el actor pruebe cumplidamente el dominio de la finca que reclama, b) la identificación exacta de la misma, y c) la detentación o posesión de la misma por el demandado (SS. 10/jun/69 [RJ 1969, 3359] , 15/feb/2000 [RJ 2000, 805]).”

Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1994 (RJ 1994\9317)

“(…) este tipo de pretensiones (las de las acciones mero declarativas) no intentan la condena del adversario, sino que se declare por medio de sentencia la existencia de una determinada relación de derecho puesta en duda o disentida; no buscan, por ello, la obtención actual de cumplimiento coercitivo del derecho, sino la puesta en claro del mismo. No obstante su ámbito es restringido pues de la acción declarativa sólo puede valerse quien tiene necesidad especial para ello; debe existir la duda o controversia y una necesidad de tutela de manera que el interés del demandante desaparece si no hay inseguridad jurídica, la parte contraria no se opone al Derecho”.



correspondiente se solicitaría, a su vez, la cancelación de la inscripción controvertida (arts.1.3 y 38 de la Ley Hipotecaria⁶).

En este sentido, deberían tenerse en consideración las siguientes circunstancias:

1º.- Ambas actuaciones exigen que el accionante sea propietario del bien. Así pues, el Estado carecerá de legitimación activa para el ejercicio de la acción con respecto a inmuebles cuya titularidad no pueda demostrar o corresponda a un tercero, aunque estén inmatriculados a favor de la Iglesia y aun en el caso de que un particular pretenda reivindicarlos para sí (art.10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000⁷).

2º.- En cuanto a aquellas fincas que, estando inmatriculadas a favor de la Iglesia, hubieran podido pertenecer al Estado no habrá que olvidar que:

- Según reiteradísima jurisprudencia pesa sobre el reivindicante o, en su caso, sobre quien ejerza la acción declarativa del dominio la carga de probar cumplidamente que es titular dominical del bien cuya propiedad reclama (por todas, STS nº 26/2003 de 24 de enero).
- El demandado podrá oponer, si así lo tiene por oportuno, la adquisición de la titularidad dominical por usucapión (extremo que, en principio, la Administración del Estado debería haber valorado previamente en el marco del procedimiento administrativo de investigación seguido con anterioridad).

La prescripción adquisitiva es una institución jurídica que permite adquirir el dominio por medio de la posesión en concepto de dueño, por los periodos de tiempo y con los requisitos preestablecidos en el ordenamiento jurídico (arts.609 y 1930 del Código Civil).

Para el caso que nos ocupa adquirirá importancia, en principio, la prescripción adquisitiva ordinaria; esto es, aquella en la que se exigirá la posesión de buena fe, con justo título y por tiempo que establezca la ley (art. 1940 del Código Civil).

En lo tocante a la posesión en concepto de dueño que impone el art.1941 del Código Civil, la jurisprudencia ha advertido que “(...) *la posesión en concepto de dueño no puede basarse en una mera intención subjetiva, de manera que no posee como dueño quien, simplemente, se considera como tal, sino que ha de basarse en actos*

⁶ Art.1.3 de la Ley Hipotecaria “Los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos doscientos treinta y ocho y siguientes, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley.”

Art.38 párrafo 2º de la Ley Hipotecaria “(...) no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada, sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a tercero.”

⁷ Art.10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: “Serán considerados partes legítimas quienes comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso. Se exceptúan los casos en que por ley se atribuya legitimación a persona distinta del titular”.



inequívocos, con clara manifestación externa del tráfico” (SSTS de 3 de octubre de 1982, 16 de mayo de 1983 y 3 de junio de 1993).

Así las cosas, tal como se apuntó en Informe de la Abogacía del Estado de 17 de enero de 2002 (JUR 2007/141405), no es suficiente la tenencia material o simple, sino que a ella ha de añadirse un “plus” dominical de actuar y presentarse en el mundo exterior como efectivo dueño y propietario de las cosas sobre las que se proyectan los actos posesorios. No en vano, el art.1942 del Código Civil indica que *“No aprovechan para la posesión los actos de carácter posesorio ejecutados en virtud de licencia o por mera tolerancia del dueño”*.

En lo atinente al justo título y la buena fe habrá que tener presente el art.35 de la Ley Hipotecaria, que abordando la denominada usucapión *secundum tabulas*, dispone: *“a los efectos de la prescripción adquisitiva en favor del titular inscrito, será justo título la inscripción, y se presumirá que aquél ha poseído pública, pacífica, ininterrumpidamente y de buena fe durante el tiempo de vigencia del asiento”*.

Lo anterior supone que la inscripción, sin duda, favorece o facilita la usucapión por cuanto suministra un equivalente del *iustus titulus* o *iusta causa usucapions*, consistente en la inscripción misma, y, a su vez, ofrece una presunción *iuris tantum* de una posesión idónea para la usucapión ordinaria –posesión pública, pacífica, ininterrumpida y de buena fe- (STS 27 de mayo de 1991 RJ 1991\3936).

Es preciso advertir, sin embargo, que la inscripción equivaldrá al justo título siempre y cuando éste no adolezca de defectos sustanciales pues si bien la inscripción podría llegar a amparar títulos anulables nunca podrá dar cobertura a títulos nulos de pleno derecho ex. art.33 de la Ley Hipotecaria⁸.

Al fin, en cuanto al tiempo durante el cual debe haberse prolongado la posesión en la usucapión ordinaria, será de 10 años (art.1957 del Código Civil)⁹.

Cabe decir, por lo demás, que existe también la denominada usucapión extraordinaria en la que se requerirá únicamente la posesión durante 30 años, sin necesidad de justo título ni de buena fe (art.1959 del Código Civil).

⁸ Art.33 de la Ley Hipotecaria: “La inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes.

SAP de Valencia (Sección 6^ª) núm. 224/2011 de 13 abril “(...) a la hora de enjuiciar el título si bien se afirma que la inscripción equivale al justo título, ello no quita para que el mismo sea atacable(sentencia de 11-Noviembre-1969) y que la inscripción no puede purgar los defectos sustanciales del título (sentencia 8-Mayo-1982) e incluso en la conjunción de los preceptos 33 y 35 de la meritada Ley se distingue para salvaguardar la contradicción existente en que el artículo 35 ampara también a los títulos anulables, pero no puede dar cobertura a los nulos de pleno derecho dado la claridad del artículo 33, por lo que no cabe usucapir por la vía ordinaria con un título nulo de pleno derecho que es el caso ahora enjuiciado”.

⁹ En relación con las fincas situadas en Cataluña la usucapión no requerirá de título ni de buena fe y, asimismo, el plazo de posesión deberá ser de 20 años (arts. 531-24 y 531-27 del Libro Quinto del Código Civil de Cataluña Ley 5/2006).



VII. DE LA DIFERENCIA ENTRE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y LOS BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL.

En el anterior apartado ha quedado sentado que el Estado no puede reivindicar bienes cuya titularidad no lo corresponda. Pues bien, mientras que los bienes de dominio público solo pueden ser de titularidad pública, no ocurre lo mismo con los bienes de patrimonio histórico español.

En efecto, con arreglo al art.5 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, son bienes de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que la ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

Sentado lo anterior, la afectación al uso general o al servicio público puede producirse de tres formas distintas:

- a) Por declaración legal.
- b) Por acto expreso de afectación emitido por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación (art.66.1 de la Ley 33/2003).
- c) Por hechos y actos que, de facto y de acuerdo con el art.66.2 de la Ley 33/2003, así lo determinan¹⁰.

Los demás bienes que, siendo de titularidad pública no estén afectados al uso general o al servicio público, tendrán el carácter de patrimoniales (art.7 de la Ley 33/2003).

Por otra parte, conforme al art.1.2 de la Ley 16/1985, integran el Patrimonio Histórico Español:

- Los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico.

¹⁰ Dichos hechos y actos son:

- a) La utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general.
- b) La adquisición de bienes o derechos por usucapión, cuando los actos posesorios que han determinado la prescripción adquisitiva hubiesen vinculado el bien o derecho al uso general o a un servicio público, sin perjuicio de los derechos adquiridos sobre ellos por terceras personas al amparo de las normas de derecho privado.
- c) La adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de esta ley, los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social.
- d) La aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público.
- e) La adquisición de los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales.



- El patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y las zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.
- Los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial, de acuerdo con lo que establezca su legislación especial.

Asimismo, los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural (art.14 de la Ley 16/1985).

Una diferencia esencial entre los bienes de dominio público y los bienes que forman parte del patrimonio histórico español es que mientras aquéllos, como decíamos, deben ser necesariamente de titularidad pública, éstos pueden ser tanto de titularidad pública como privada.

Por consiguiente, un inmueble que forme parte del patrimonio histórico español puede pertenecer a un particular. No obstante lo anterior, la propiedad privada sobre estos bienes estará sometida a múltiples limitaciones relativas a:

- a) Su inspección por parte de los organismos competentes, su estudio por los investigadores y su visita pública (art.13 de la Ley 16/1985).
- b) La realización de obras en ellos (arts. 16, 19, 22, 23, 25 y 37 de la Ley 16/1985).
- c) Su desplazamiento o remoción (art.18 de la Ley 16/1985).
- d) Su conservación y mantenimiento- so pena de expropiación por causa de interés social (art. 36 de la Ley 16/1985).
- e) Su enajenación (art.38 de la Ley 16/1985):

- Quien se proponga su venta deberá notificarlo a los organismos públicos a los que se refiere el art.6 de la Ley 16/1985, declarando el precio y las condiciones de la misma.

- La Administración en tales casos dispondrá de un derecho de tanteo y de retracto (arts.40 a 42 del Real Decreto 111/1986 de 10 de enero de desarrollo parcial de la Ley 16/1985).

- Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita la propiedad o cualquier otro derecho real sobre los bienes sin que se acredite haber cumplido los requisitos mencionados supra.

Es corolario de todo lo anterior que la inclusión de un bien en el patrimonio histórico español no determina su titularidad en favor de ninguna Administración Pública y, por lo tanto, ningún derecho le corresponde a estas para reclamar dichos bienes ante su privación contraria a Derecho por un tercero si no demuestran la titularidad del mismo por mucho que el bien tenga la consideración de bien perteneciente al patrimonio histórico-artístico.



VIII. DATOS OBTENIDOS.

En base a los datos e información recabada por parte del Ministerio de Justicia de la totalidad de Registros de la Propiedad resultantes del expediente, se reseñan los siguientes resultados:

- Se han inmatriculado a favor de la Iglesia Católica entre el 1 de enero de 1998 y hasta la entrada en vigor de la Ley 13/2015 un total de 34.961 fincas.
- Del total de 34.961 fincas respecto a las que se ha expedido nota simple informativa, 20.014 se refieren a templos de la Iglesia Católica o dependencias complementarias a los mismos y 14.947 a fincas con otros destinos (terrenos, solares, viviendas, locales, etc....).
- Por otra parte, y en relación a estas 34.961 fincas inmatriculadas a favor de la Iglesia Católica, 30.335 lo han sido en virtud de certificación eclesiástica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, tal y como se reseña en las notas simples correspondientes; y en 4626 fincas consta que la inscripción se ha practicado en base un título distinto.
- Se dispone de una estadística general de la que se desprenden los datos expresados, un desglose de dicha estadística por Comunidades Autónomas, así como un listado general pormenorizado de los registros. Igualmente, se dispone de un listado de fincas inmatriculadas ordenadas por Comunidades Autónomas y dentro de ellas por provincias y registros, término municipal al que pertenece, un breve dato descriptivo, indicación de si se trata de templos de la Iglesia Católica y dependencias complementarias o no, la identificación del titular registral y si consta un título distinto de la certificación eclesiástica.

Todos estos datos se adjuntan como Anexo al presente Estudio.