

La polémica en torno a la inmatriculación de bienes de la Iglesia católica en el Registro de la Propiedad en virtud de certificación del ordinario diocesano

*The Controversy Surrounding the Immatriculation
of Catholic Church Property in the Land Registry
by Virtue of Certification by the Diocesan Ordinary*

Lourdes RUANO ESPINA

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado
Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

El Registro de la Propiedad, tal como hoy lo conocemos, fue creado por la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861 y se encuentra regulado en la actualidad por la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, y el Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, si bien ambas normas han experimentado diversas e importantes reformas parciales. Se trata de una institución administrativa que tiene por objeto dar publicidad oficial a las situaciones jurídicas y los derechos reales que se constituyen, transmiten, modifican o extinguen sobre las fincas o bienes inmuebles. Es

un Registro de títulos en sentido material o sustantivo, como se desprende del art. 2 Ley Hipotecaria, pero no es un Registro de *titularidades*, sino de derechos reales, pues lo importante, en la inscripción registral, es el bien sobre el que recae el derecho y no la titularidad que sobre el mismo se ostenta.

Aunque no siempre ha sido así, en la actual legislación hipotecaria el dominio de una finca —o las cargas que se constituyan sobre ella— son siempre susceptibles de inscripción con independencia de que su titularidad corresponda a una persona física o jurídica o a una entidad pública o privada. Así lo establecen los arts. 2. 6.º Ley Hipotecaria y 4 Reglamento Hipotecario, al disponer que «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 eclesíásticas».

Cuando un inmueble ingresa por primera vez en el Registro de la Propiedad, su inscripción recibe el nombre de inmatriculación. La inmatriculación es el procedimiento por medio del cual una finca nace a la vida registral, mediante la apertura de un folio real en el Libro de Inscripciones, en el que necesariamente se debe inscribir el dominio (art. 7, 1 Ley Hipotecaria) porque, aunque la inmatriculación propiamente dicha se refiere a los datos físicos de la finca, no puede separarse de su titularidad dominical, ya que es sobre este derecho de propiedad sobre el que recae la publicidad registral.

La inmatriculación pretende lograr que el folio real refleje la concreta realidad física de la finca que soporta el derecho de propiedad y demás derechos reales que sobre ella recaen. Por ello, la legislación hipotecaria ha reforzado los requisitos formales necesarios para la inmatriculación, con la pretensión de asegurar que toda finca que acceda por primera vez al Registro de la Propiedad responda a la realidad física y jurídica extrarregistral. De ahí que toda escritura o documento que contenga un acto traslativo o declarativo de la propiedad de un bien inmueble, con la finalidad de causar su inscripción en el Registro, debe describir dicho bien en términos coincidentes con los que consten en su certificación catastral descriptiva y gráfica. Además, para lograr la concordancia entre la realidad jurídica registral y la extrarregistral, la ley exige o bien un expediente de dominio o bien dos títulos de adquisición: aquel por el que el transmitente adquirió la finca y el que se otorga a favor del adquirente, si bien, en caso de que falte el título del primero, se puede suplir mediante un acta de notoriedad.

Sin embargo, en el orden de la política legislativa, desde la creación del Registro de la Propiedad, la regulación de los medios y procedimientos de inmatriculación ha estado presidida por dos criterios, en cierto modo contradictorios: por una parte, la necesidad de garantizar que la entrada de fincas en el Registro se produzca después de un previo examen y control de su existencia, de sus características físicas y de las titularidades que respecto de las mismas se ostentan; pero, por otra, la convicción de que el adecuado funcionamiento y la agilidad en el tráfico inmobiliario constituyen un bien indiscutible para la economía de un país llevó al legislador, desde la creación del Registro, a arbitrar medios para fomentar y facilitar el acceso al mismo de la propiedad inmueble, a fin de conseguir que ingresen en él la mayor cantidad posible de bienes raíces.

Es de todos sabido que en España la Iglesia católica posee, desde tiempo inmemorial, un importante patrimonio sacro, que a lo largo de los siglos ha expresado y fomentado la vida litúrgica y pastoral de la Iglesia, y cuya finalidad es originaria y propiamente religiosa. Tradicionalmente, ni el Estado ni la Iglesia consideraron necesaria la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes inmuebles que forman parte de este patrimonio —inscripción que, por otra parte, es voluntaria—, por varias razones: porque era por todos conocido el titular dominical de esos bienes, con notoriedad de hecho; por otra parte, la mayoría de estos inmuebles eran templos destinados al culto, y, por tanto, bienes que están fuera del comercio, pero además estaban exceptuados de la inscripción por la propia legislación hipotecaria desde un Real Decreto de 6 de noviembre de 1863; pero, además, se entendía que dichos bienes gozaban de suficiente publicidad y función social que hacía innecesaria la protección registral, razón por la que se asimilaban a los bienes de dominio público, que estaban excluidos también de la inscripción. Sin embargo, el tiempo demostró que la práctica de no inscribir los bienes inmuebles de las entidades eclesiásticas en el Registro de la Propiedad podía conllevar a la postre un grave perjuicio para la Iglesia, que de hecho se ha visto inmersa en no pocos litigios (como parte actora o demandada) en controversias debidas a razones distintas, pero todas ellas derivadas de la situación de los bienes en el Registro¹.

Al regular el régimen jurídico registral de los bienes de las confesiones religiosas, el legislador estableció un régimen jurídico diferenciado para los bienes de la Iglesia católica, a los que se aplicaba el mismo régimen jurídico que a los bienes del Estado y Administraciones públicas, y los bienes de las restantes confesiones religiosas, para los que aquel queda implícitamente excluido.

El art. 19 Reglamento Hipotecario aplicaba el mismo régimen jurídico que el art. 18 preveía para las Administraciones públicas a la Iglesia católica, cuyos bienes se inscribían de la misma forma y con idéntica tramitación, tanto en el supuesto de que existiera título inscribible como si carecían de él (con la sola excepción de la inscripción de las operaciones previstas en el párrafo 2.º del art. 206, introducido por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que no es aplicable a la Iglesia católica). El citado art. 18 regula el procedimiento de inscripción de los bienes de las Administraciones públicas y establece que, siempre que exista título inscribible de la propiedad de las Administraciones

1. Para un estudio más detenido del tema que aquí abordamos, me remito a algunos de mis anteriores trabajos: RUANO ESPINA, L. 2005: *Régimen jurídico registral de los bienes de las confesiones religiosas y su tratamiento jurisprudencial*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi; ID. 2007: «Titularidad e inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes inmuebles (culturales) de la Iglesia». *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado (RGDCDEE)*, 2007, 14: 1-26; ID. 2015: «Problemática relativa a la inmatriculación de bienes de la Iglesia católica en el Registro de la Propiedad». En Jordi Bosch (ed.): *Cuestiones actuales de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado. Actas de las XXXIV Jornadas de Actualidad Canónica organizadas por la Asociación Española de Canonistas en Madrid, 23-25 abril 2014*, Madrid, 71-125.

públicas sobre los bienes que deban ser inscritos, se presentará en el Registro respectivo, y se extenderá, en su virtud, una inscripción de dominio a favor del que resulte dueño. Cuando no exista título inscribible para practicar la inscripción, se estará a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley y concordantes de este Reglamento.

El art. 206 de la Ley Hipotecaria contempló un supuesto excepcional y subsidiario de inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad, cuando pertenezcan a determinados Entes públicos —el Estado, la provincia, el municipio y las corporaciones de derecho público— o a la Iglesia católica, pero no exista título escrito de dominio, en cuyo caso los bienes inmuebles podían inscribirse en el Registro por medio de la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración, observando las prescripciones que establecían los arts. 303 a 307 del Reglamento Hipotecario. En el caso de bienes de la Iglesia, la certificación debía ser expedida por los diocesanos respectivos (art. 304 Reglamento Hipotecario). Por el contrario, de acuerdo con el art. 20 Reglamento Hipotecario, «Los bienes inmuebles o derechos reales que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones civiles o eclesiásticas y deban enajenarse con arreglo a la legislación desamortizadora, no se inscribirán en el Registro de la Propiedad hasta que llegue el caso de su venta o redención a favor de los particulares, aunque entretanto se transfiera al Estado la propiedad de ellos por efecto de la permutación acordada con la Santa Sede».

La equiparación, operada por la propia Ley, de estas certificaciones del diocesano a las expedidas por el funcionario a cuyo cargo estuviere la administración o custodia de los bienes del Estado o las Administraciones públicas suscitó fundadas dudas acerca de la conciliación de estos preceptos con los principios constitucionales. La posible inconstitucionalidad de estos preceptos se planteó fundamentalmente por dos razones: bien por entender que el procedimiento de inmatriculación de fincas de la Iglesia católica mediante certificación del diocesano colisionaba con el principio de no confesionalidad del Estado reconocido en el art. 16, 3 de la Constitución española; o bien por arbitrar los preceptos citados un sistema privilegiado para la propia Iglesia, que no tiene aplicación para el resto de las confesiones religiosas, lo que podría conculcar el principio de igualdad y no discriminación por motivos religiosos consagrado en el art. 14 del Texto constitucional. Pero, además, facilitar la inmatriculación de los bienes inmuebles y legitimar a los diocesanos a expedir las certificaciones pertinentes podría interpretarse como una asimilación de estos a los funcionarios públicos, por lo que podría resultar difícilmente sostenible su constitucionalidad.

El Real Decreto 1867/1998, de 4 septiembre, que modificó el Reglamento Hipotecario, permitió el acceso al Registro de los templos destinados al culto católico, que habían estado exceptuados hasta ese momento de inscripción tabular, lo que animó a las autoridades eclesiásticas a inmatricular en el Registro numerosos bienes inmuebles, muchos de los cuales eran poseídos desde tiempo inmemorial, pero carecían de título escrito de dominio. Algunas plataformas cívicas impugnaron numerosas inmatriculaciones de templos, ermitas, casas parroquiales y fincas anejas a nombre de las parroquias o diócesis, por entender que la certificación administrativa constituía un

privilegio para la Iglesia, generador de una discriminación injusta. Finalmente, la Ley 13/2015, de 24 de junio, reformó la Ley Hipotecaria y el texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario; modificó todos los procedimientos inmatriculadores, excluyendo a la Iglesia de las instituciones que pueden utilizar el artículo 206; suprimió las excesivas facilidades concedidas a los particulares, y endureció notablemente los requisitos de toda inmatriculación, exigiendo, además, una perfecta correspondencia entre el Registro y el Catastro. Por lo que interesa a este trabajo, la Ley puso fin a la posibilidad de que la Iglesia católica inmatriculara bienes mediante certificación del ordinario diocesano.

El 17 de febrero de 2017 el Grupo Parlamentario Socialista presentó, en el Congreso de los Diputados, una Proposición no de ley (aprobada por la Comisión de Justicia el 4 de abril de 2017), por la que instaba al Gobierno a que, en el plazo improrrogable de seis meses, elaborara un estudio en que se recojan todos aquellos bienes que han sido inmatriculados a favor de la Iglesia católica desde 1998 hasta la entrada en vigor de la reforma de 2015, y proceda a reclamar la titularidad del dominio y otros derechos reales, si se realizó sin la existencia de un título material que justifique la titularidad del derecho real sobre el inmueble o se trate de un bien de dominio público. El citado *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* se presentó el 16 de febrero de 2021. El documento consta de 3.431 páginas. Las 23 primeras constituyen un análisis de los antecedentes normativos y las normas jurídicas vigentes que son aplicables, y en el Anexo se ofrece una estadística general de los bienes inmatriculados por la Iglesia católica, con desglose por Comunidades Autónomas y, dentro de ellas, por provincias y registros, término municipal al que pertenece, y un breve dato descriptivo, indicando si se trata de templos de la Iglesia católica y si consta un título distinto de la certificación eclesiástica.

Para comprender la verdadera significación y el alcance de los preceptos que hemos citado, y que han suscitado la enorme polémica en torno al procedimiento de inmatriculación arbitrado para los bienes de la Iglesia católica, se hace necesario analizar cuál fue la causa que motivó su promulgación y cuál la finalidad perseguida por el legislador.

2. ORIGEN HISTÓRICO Y MOTIVACIÓN DE LOS PRECEPTOS QUE PERMITÍAN LA INMATRICULACIÓN DE LOS BIENES DE LA IGLESIA MEDIANTE CERTIFICACIÓN DEL DIOCESANO

El origen de esta normativa, que intentaré sintetizar al máximo, está relacionado con el proceso desamortizador. La Ley de 1 de mayo de 1855 decretó la desamortización general de los bienes del Estado y de la Iglesia católica y, en consecuencia, la venta forzosa de los bienes desamortizados. El art. 2 de la Ley establecía una relación

de los bienes del Estado, de las corporaciones locales y de la Iglesia, que quedaban exceptuados de la venta que imponía la aplicación de las leyes desamortizadoras, y la normativa que se dictó en desarrollo de esta ley ordenaba la inscripción de dichos bienes en el Registro. Un Real Decreto, promulgado el 21 agosto 1860, ordenó que tanto las Diócesis como las Administraciones en que estuviesen radicados esos bienes inmuebles elaboraran una relación, por triplicado, de aquellas fincas que estaban excluidas de la permutación, relación que quedaría custodiada en los archivos diocesanos.

Por lo que respecta a los bienes de la Iglesia católica, a raíz del Convenio-Ley de 4 de abril de 1860, que publicó como Ley del Reino el Convenio celebrado entre el Estado español y la Santa Sede el 25 de agosto de 1859, debían distinguirse dos grupos de bienes eclesiásticos:

- a) Bienes inmuebles adquiridos por la Iglesia católica con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley: estos pertenecen libremente a la Iglesia y quedan excluidos del ámbito de aplicación de las leyes desamortizadoras, sin que se establezca, respecto a ellos, limitación alguna. Estos bienes eran perfectamente inscribibles a favor de la Iglesia y podían ser enajenados libremente e inscritos por el adquirente, como cualquier otro título traslativo derivado de una persona jurídica.
- b) Bienes inmuebles adquiridos por la Iglesia católica antes del Convenio-Ley de 1860: entre los bienes que la Iglesia hubiera adquirido con anterioridad al Convenio-Ley cabe distinguir, a su vez, los bienes que estaban sujetos a desamortización, bienes que debían ser enajenados por el Estado y la Iglesia no podía disponer de ellos, por lo que no era inscribible el acto de enajenación que realizare la Iglesia, ya que estos bienes debían ser vendidos por el Estado, si no lo habían sido ya, como bienes nacionales, con arreglo a las leyes desamortizadoras. Y, por otra parte, los bienes exceptuados de la desamortización por el art. 6 del Convenio-Ley de 1860, que permanecían en propiedad de la Iglesia (los bienes que esta necesitaba para las funciones de su ministerio o para residencia del clero) y podían ser enajenados por ella, siendo inscribible la transferencia, de la misma forma que los bienes que habían sido adquiridos después de la Ley de 1860, con la diferencia de que en este caso debía acreditarse que el bien enajenado estaba exceptuado de la desamortización, por medio del traslado de la orden ministerial en que así constase o mediante certificación expedida por el diocesano respectivo, que acreditaba que la finca o derecho real figuraba en la relación de bienes no incluidos en los inventarios de los sujetos a desamortización.

Por orden del Consejo de Ministros, se promulgó un Real Decreto de 6 de noviembre de 1863, a fin de dictar «reglas para la inscripción en los Registros de la Propiedad de los bienes inmuebles y derechos reales que posean o administren el Estado y corporaciones civiles y no se hallen exceptuados de la desamortización». En la Exposición de Motivos de esta disposición se establecía que el Estado debe determinar qué bienes de los que están a su cargo necesita o no inscribir, y de qué forma ha de acreditar los derechos inscribibles. No obstante, se ofrecían una serie de criterios concretos para determinar en qué casos resultaba necesaria la inscripción y cuándo,

por el contrario, no hay necesidad de efectuarla, por tratarse, por ejemplo, de bienes de uso público general cuyo estado sea conocido.

Pero el problema que se planteaba era que gran parte de los bienes que debían ser inscritos carecían de título escrito, bien porque nunca lo tuvieron o porque lo perdieron al ser incautados por el Estado, «por más que abone su dominio una larguísima y no interrumpida posesión, es indispensable suplir este defecto». Como sería materialmente imposible instruir para cada finca un expediente de posesión, dada la ingente cantidad de ellas que se encuentran en esta situación, y puesto que la propia Ley Hipotecaria ofrecía para casos análogos a los particulares el remedio sencillo de las informaciones de posesión, «este 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, éste puede hacerlo más fácilmente con documentos auténticos, los cuales son según la ley títulos inscribibles». Sin embargo, el Real Decreto dejaba claro que estas certificaciones de posesión no eran suficientes para constituir, por sí solas, títulos escritos de dominio, suficientes para inscribir este derecho, porque «la Administración no puede certificar sino de los hechos que tiene oficial conocimiento, como lo es la posesión, mas no de la existencia de hechos no declarados... como lo sería el dominio de tales bienes, y no corresponde tampoco esta declaración a los registradores».

La inscripción de los bienes inmuebles y derechos reales que debían quedar exceptuados de la desamortización podía ser inscripción de dominio o de posesión: en el primer caso se realizaría la inscripción cuando exista título de propiedad, que se presentará en el Registro correspondiente, pero, cuando no exista, «se pedirá una inscripción de posesión», que se llevará a cabo, cuando se trate de bienes del Estado o de las corporaciones, mediante una certificación del Jefe de la dependencia a cuyo cargo esté la administración o custodia de las fincas que hayan de inscribirse, y en el caso de bienes del clero, las certificaciones serán expedidas por los Diocesanos respectivos». No debían inscribirse, sin embargo, a favor de ninguna persona, los bienes inmuebles y derechos reales que posean o administren el Estado o las corporaciones civiles o eclesiásticas y deban enajenarse con arreglo a las leyes desamortizadoras, hasta que se lleve a efecto su venta o redención a favor de los particulares, aunque entre tanto se transfiera al Estado la propiedad de algunos de ellos, por consecuencia de la permutación acordada con la Santa Sede.

De lo hasta aquí expuesto se deduce claramente que la normativa que reguló, en su origen, la necesidad y el procedimiento de inscripción de los bienes de la Iglesia católica y las entidades eclesiásticas perseguía una triple finalidad: 1. Posibilitar el acceso al Registro de grandes patrimonios poseídos desde tiempo inmemorial, pero carentes de título escrito acreditativo del dominio; 2. La protección de los bienes eclesiásticos exentos de la desamortización, y 3. Determinar la condición legal en que se encontraban los bienes que habían de inscribirse, a efectos de proteger a los terceros adquirentes de los bienes desamortizados.

El hecho de que el procedimiento de inmatriculación arbitrado para la Iglesia, en caso de inexistencia de títulos de propiedad, fuera el mismo que el establecido para

el Estado y las corporaciones locales, se debió exclusivamente a que los patrimonios exceptuados de la desamortización y que podían tener acceso al Registro se encontraban en una situación semejante, por lo que requerían también similar solución. En ambos casos la inscripción de las fincas que carecían de título de propiedad se hacía posible mediante una certificación posesoria de la persona responsable de los archivos en que quedaba constancia de que esos bienes se podían registrar.

La equiparación del régimen registral arbitrado para la Iglesia al existente para el Estado no fue debido, por tanto, en su origen, a la posición que esta ocupaba, ni al reconocimiento de su personalidad jurídica de naturaleza pública, ni mucho menos constituía un privilegio producto del sistema de confesionalidad católica, como sugiere el *Estudio* elaborado por el Gobierno de España (vid. p. 6). Por el contrario, la citada certificación tenía por objeto, en su origen, garantizar que los bienes que en ella se citaban por la autoridad competente, con referencia a sus archivos, podían ser enajenados libremente por la Iglesia, por estar incluidos en las relaciones de bienes no comprendidos en los inventarios de los que estaban sujetos a desamortización, extremo que se acreditaba también por medio del traslado de la orden ministerial correspondiente.

Sin embargo, dos resoluciones de la Dirección General de los Registros de 1928 estimaron inscribible una certificación posesoria de bienes del clero, expedida por el diocesano, sin que fuera preciso acreditar, con la correspondiente orden ministerial, que estaban exceptuados de la desamortización, pues se establecía que este requisito sería necesario solamente cuando llegara el momento de la enajenación o venta de los bienes. Con ello, se estaba contemplando la posibilidad de inscribir mediante certificación del diocesano todos los bienes de la Iglesia, estuvieran o no exceptuados de la desamortización. La doctrina ha visto en estas resoluciones el origen y la fundamentación de que el art. 19 del Reglamento Hipotecario, desatendiendo por completo el origen y la finalidad propia de las certificaciones de los diocesanos, posibilitara la inmatriculación, por medio de esta certificación, de todos los inmuebles de la Iglesia, con independencia de la fecha de adquisición de las fincas o de cualquier otra circunstancia.

Pues bien, las certificaciones posesorias fueron reguladas, en los mismos términos, en la normativa posterior, pero la reforma de la Ley Hipotecaria operada en 1944 negó la inscripción en el Registro de la Propiedad del hecho posesorio, de forma que las certificaciones de posesión fueron convertidas en certificaciones de dominio y fueron incluidas expresamente entre los medios de inmatriculación. El art. 5 de la vigente Ley Hipotecaria establece expresamente que «Los títulos referentes al simple o mero hecho de poseer no serán inscribibles».

Por lo que respecta a la inmatriculación de los bienes, como ya hemos señalado, desde la creación del Registro de la Propiedad, el legislador pretendió arbitrar medios para fomentar el ingreso en el Registro de la mayor cantidad posible de bienes raíces y facilitar su acceso al Registro, dentro de los límites exigidos por un mínimo de garantía. En el marco de esta política legislativa, el art. 199 de la Ley Hipotecaria establecía tres procedimientos para inmatricular fincas no inscritas todavía en el Registro de la Propiedad: mediante expediente de dominio, mediante el título público de su adquisición,

complementado por acta de notoriedad cuando no se acredite de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente o enajenante y, por último, mediante el certificado a que se refería el art. 206, solo en los casos que en el mismo se indicaban.

El art. 206 establecía un medio subsidiario de inmatriculación de los bienes del Estado, de las Administraciones públicas y de la Iglesia católica, cuando carecieran de título escrito de dominio, mediante la certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de esos bienes. Pues bien, de acuerdo con el art. 304 del Reglamento Hipotecario, tratándose de bienes de la Iglesia, las certificaciones debían ser expedidas por los diocesanos respectivos. El precepto asumía, por tanto, la certificación del ordinario diocesano, que fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico como medio inmatriculador, a partir de la Ley de Reforma Hipotecaria de 30 de diciembre de 1944, pese a que, según hemos señalado, el origen y la finalidad propia de estas certificaciones eran muy distintos. La propia Exposición de Motivos de la Ley explicaba que lo que se pretendía con ello era favorecer especialmente el acceso de las fincas al Registro: «Aunque el controvertido procedimiento inmatriculador no ofrece las garantías indispensables... se ha juzgado necesario mantenerlo hasta que haya ingresado en los libros registrales gran masa de la propiedad no inscrita todavía».

3. LA INSCRIPCIÓN DE LOS TEMPLOS DESTINADOS AL CULTO CATÓLICO

Como hemos indicado, desde la creación del Registro de la Propiedad por la Ley Hipotecaria de 1861, las medidas adoptadas por el legislador en materia registral estuvieron siempre guiadas por la pretensión de favorecer el acceso al Registro de los bienes inmuebles. Sin embargo, la legislación hipotecaria estableció desde antiguo una excepción a dicho principio, al excluir de la inscripción determinados bienes del Estado (aquellos cuyo uso es de todos) y los templos destinados al culto católico. Ya el Real Decreto de 6 de noviembre de 1863, y el posterior de 11 de noviembre de 1864 los exceptuaba de la inscripción. La excepción relativa tanto a los bienes de dominio público como a los templos destinados al culto fue recogida por el art. 5, 4 Reglamento Hipotecario, en su redacción conforme al Decreto 393/1959, de 17 de marzo, en los siguientes términos: «... quedan exceptuados de la inscripción: ... 4º. Los templos destinados al culto católico».

La interpretación que del precepto hizo la doctrina no fue unánime: algunos autores entendieron que el art. 5 contenía una auténtica prohibición de inscribir los bienes que en él se citaban, mientras que otros consideraban que se trataba de una dispensa, que convertía la inscripción en potestativa para el titular dominical de los inmuebles. Tampoco había unidad de criterio a la hora de determinar las causas por las que los bienes mencionados en el art. 5 del Reglamento, y concretamente los templos destinados al culto católico, estaban exceptuados de la inscripción: por razón del titular

de los bienes, por razón del destino (exclusivamente el culto católico) o por razón de notoriedad, o, mejor, de la apariencia notoria, porque las cosas sagradas están fuera de comercio y además su notoriedad hacía excusable la inscripción, o incluso se ha afirmado que la justificación del precepto se apoyaba en la confesionalidad católica del Estado.

Una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de marzo de 1982 ponía en relación la titularidad de la propiedad de los bienes con el destino de estos, que está ordenado no a un uso privativo sino general. De esta resolución se deduce que, según el Centro directivo, la exclusión de la inscripción de estos bienes no se justificaba por razón de su notoriedad, ni tampoco por su destino al culto, sino por ser este un uso general de todos los fieles, y por razón de su titular dominical. El mismo planteamiento ha constituido el eje argumental de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, si bien hay que advertir que en la mayoría de las sentencias que hemos encontrado sobre el tema la cuestión de fondo que se plantea no es la posibilidad de inscripción registral de los templos, sino la relación entre la propiedad privada del templo, capilla, ermita, etc., y la potestad o jurisdicción que sobre él se ejerce, que corresponde a la Iglesia.

Lo cierto es que, en la práctica, en España los registradores de la propiedad no seguían el mismo criterio: en muchos casos los templos, o las ermitas, tuvieron acceso al Registro; sin embargo, en otras ocasiones los registradores no admitieron la inscripción de los templos y capillas con culto abierto. Un ejemplo de esta negativa lo encontramos en la Archidiócesis de Zaragoza, en que el arzobispo, MD. Rigoberto Domenech pretendió inscribir la basílica del Pilar y la catedral de La Seo en torno a los años 1929 y 1934 y le fue denegado el acceso de dichos inmuebles al Registro de la Propiedad. Sin embargo, sí se declaraban inscribibles los templos, capillas, ermitas, etc., que, destinados también al culto católico, fueran de propiedad particular y de uso privado.

Ciertamente, la exceptuación de inscripción de los templos destinados al culto constituía una opción legislativa discriminatoria para la Iglesia, pero sobre todo llevaba consigo el grave perjuicio de privar a dichos inmuebles de los efectos beneficiosos que la inscripción produce. Esta regulación fue objeto de una profunda modificación, por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, que operó una amplia reforma del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria. En la Exposición de Motivos de esta disposición se explica que «se suprime por inconstitucional» la prohibición contenida en el art. 5, 4 y se admite, siguiendo las legislaciones especiales sobre Patrimonio del Estado y de las entidades locales, la posibilidad de inscripción de los bienes públicos con arreglo a su legislación especial, por lo que queda eliminada así la exclusión que establecía la legislación anterior, tanto para los bienes demaniales como para los templos destinados al culto católico.

Posteriormente, una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de enero de 2001 declaró, con respecto a la disposición que contenía el art. 5 Reglamento Hipotecario, que

se trataba de una norma incompatible con el principio de aconfesionalidad del Estado, toda vez que el art. 16, 3 de la Constitución veda cualquier equiparación entre la Iglesia Católica y el Estado, no sólo respecto de lo que beneficie sino también en cuanto implique un perjuicio para aquélla; y con la proscripción del trato discriminatorio por razón de religión no legitimado constitucionalmente (cfr. art. 14 de la Constitución, cuya recta interpretación ha de impedir que se prohíba la inscripción de templos destinados al culto católico y, en cambio, se permita la de los destinados al culto propio de cualquier otra confesión religiosa) debe concluirse en la admisibilidad de dicha inscripción.

Ahora bien, a raíz de la reforma del Reglamento Hipotecario llevada a cabo por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, aquella gran masa de bienes inmuebles todavía no inscrita, a que aludía el legislador, pudo acceder al Registro de la Propiedad, por lo que entendemos que ha sido acertada la medida legislativa que suprimió, en el año 2015, el excepcional procedimiento de inmatriculación. Si la certificación del diocesano se creó para hacer frente a una problemática concreta, surgida en unas determinadas circunstancias históricas, al haber desaparecido esas circunstancias y la problemática para la que el legislador la había creado, carecía de sentido mantener ese medio excepcional y subsidiario de inmatriculación.

Por otra parte, la certificación de dominio expedida por el diocesano, una vez calificada por el registrador, producía como efecto la inmatriculación de la finca en el Registro de la Propiedad. No obstante, presentada la certificación en el Registro, la inmatriculación de la finca no se realiza de forma automática, sino que es sometida a la calificación registral, de forma que, si el registrador advierte que le falta algún requisito indispensable, según el art. 303 Reglamento Hipotecario, devolverá la certificación advirtiendo el defecto, después de extender el asiento de presentación y sin tomar anotación preventiva (art. 305 Reglamento Hipotecario).

Pero, además, el registrador debía comprobar que habían quedado suficientemente acreditados los extremos que se indican en la certificación. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2001 declaró nula la inscripción de la mayor parte del monte *San Roque* a favor de la Iglesia católica y nulos los contratos traslativos de dominio que se han verificado a favor de terceros, apoyándose en que la inmatriculación que, a su favor, hizo la Iglesia católica del monte objeto de la demanda se sabe que se realizó al amparo del *privilegio* que establece el art. 206 de la Ley Hipotecaria. Sin embargo, en periodo de pruebas no se aportaron los elementos documentales que se decía que habían servido de base al certificado. También la sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo, de 28 de enero de 2004, se pronunció en similares términos, al sostener la sala que la circunstancia de que la certificación base de la inscripción de dominio no sea veraz acarrea la nulidad del asiento, puesto que la Iglesia católica llevó a cabo su inmatriculación al amparo del privilegio que establece el art. 206 de la Ley Hipotecaria, sin aportar, en periodo de prueba, los elementos documentales que se alegaron.

En cualquier caso, cabe señalar que las inscripciones de inmatriculación practicadas en virtud de la certificación del diocesano sufrían las limitaciones que contempla

el art. 207 Ley Hipotecaria: no surtirán efectos respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha, es decir, que durante ese periodo de tiempo no opera respecto de ellos la fe pública registral consagrada por el art. 34 Ley Hipotecaria.

Además, conviene recordar que este medio de inmatriculación, precisamente por ser excepcional, estaba sometido a importantes limitaciones: el diocesano tenía que acreditar documentalmente las razones en las que se apoya para certificar la titularidad dominical a favor de la Iglesia y, en todo caso, la inmatriculación de la finca requería la previa calificación del registrador, que es quien únicamente decide incorporar la finca al Registro de la Propiedad o denegar su inmatriculación mediante certificación.

4. LAS CONCLUSIONES DEL ESTUDIO ELABORADO POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA EN EJECUCIÓN DE LA PROPOSICIÓN NO DE LEY APROBADA POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y NUESTRA OPINIÓN AL RESPECTO

El *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* fue presentado el 16 de febrero de 2021 y arroja los siguientes datos:

Entre el 1 de enero de 1998 y el 25 de junio de 2015 (fecha de la entrada en vigor del art. 1. 12 de la Ley, que modifica el art. 206 Ley Hipotecaria), se han inmatriculado a favor de la Iglesia católica un total de 34.961 fincas, de las que 20.014 son templos de culto católico (entre los que encontramos numerosas catedrales, como las dos de Salamanca, de Segovia, Valladolid, Zamora, Barcelona, Gerona, Cádiz, Córdoba, Sevilla, etc.) o dependencias complementarias a los mismos y 14.947 son fincas con otros destinos (terrenos, solares, viviendas, locales, etc.). De todas ellas, 30.335 fueron inmatriculadas en virtud de certificación eclesiástica, en aplicación del art. 206 Ley Hipotecaria, y en 4.626 fincas consta que la inscripción se practicó en virtud de título escrito.

El informe hace una sintética exposición de la evolución histórica y legislativa del procedimiento de inmatriculación mediante certificación del diocesano y afirma que 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. Sin embargo, si bien es cierto que podían haberse arbitrado otros medios específicos para la que la Iglesia católica hubiera podido inmatricular bienes inmuebles de su propiedad, pero sin título escrito de dominio, del análisis del origen y de la evolución del tratamiento jurídico de este procedimiento de inmatriculación no se deduce en ningún momento que la motivación o la explicación de su existencia esté relacionada directa o indirectamente con la confesionalidad del Estado, sino que, como hemos señalado, las certificaciones de dominio se insertaban en el marco de una política legislativa que

lo que pretendía era favorecer especialmente el acceso de las fincas al Registro, como quedó puesto de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Reforma de la Ley Hipotecaria de 1944. El sistema de inmatriculación por certificación del diocesano, vigente desde 1863 hasta 2015, en el caso de la Iglesia, perseguía posibilitar el acceso al Registro de bienes que la Iglesia poseía desde tiempo inmemorial y de los que carecía de título escrito de dominio, bien porque nunca lo tuvo o bien porque lo perdió como consecuencia de la legislación desamortizadora del s. XIX. El hecho de que el procedimiento de inmatriculación arbitrado para la Iglesia fuera el mismo que el establecido para el Estado y las corporaciones locales se debió exclusivamente a que los patrimonios exceptuados de la desamortización y que podían tener acceso al Registro se encontraban en una situación semejante, por lo que requerían también similar solución.

Por otra parte, hay que recordar que dicha certificación debía ser sometida a calificación registral y exigía al ordinario diocesano que aportara prueba documental que acreditara la propiedad, pues la inmatriculación de los bienes no otorga la propiedad, sino que el registro tiene simplemente una función probatoria o certificativa, que otorga seguridad jurídica, pero su función no es constitutiva, sino declarativa de la propiedad.

En segundo lugar, podría deducirse de la normativa vigente hasta 2015, que, al atribuirse al diocesano la capacidad para certificar la propiedad de las fincas de la Iglesia católica, se le estaban confiriendo funciones que competen a los funcionarios públicos. Pero ello implicaría presuponer que solo estos tienen la capacidad de certificar, o bien que el ordenamiento jurídico del Estado solo reconoce validez a las certificaciones emitidas por sus propios funcionarios. Sin embargo, el ordenamiento español atribuye a las autoridades confesionales, tanto de la Iglesia católica como de otras confesiones religiosas, capacidad para acreditar aspectos que son de su competencia. Así, por ejemplo, la certificación de la Iglesia o confesión respectiva de la celebración del matrimonio canónico, evangélico, judío o musulmán es título válido para inscribirlo en el Registro Civil; o recordemos la validez que, en el ámbito de la Seguridad Social, se reconoce por parte de la Administración a la certificación de la autoridad confesional competente, a efectos de reconocimiento de las prestaciones que la misma concede, etc.

Por último, la conclusión final a la que llega el citado *Estudio* es que «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*» (p. 15). No obstante, si se observara la existencia de un bien, inmatriculado a favor de la Iglesia, que pudiera ser titularidad del Estado, se dan instrucciones precisas acerca del procedimiento a seguir para la recuperación del mismo y la declaración judicial de titularidad dominical a favor de la Administración General del Estado, mediante el ejercicio de la acción reivindicatoria o declarativa de dominio.