

Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual de la certificación de dominio como medio inmatriculador (*)

A. ORIGEN DE LA INSTITUCION

Si por inmatriculación se entiende (como parece que hay que entender en su sentido más moderno) la llegada, por vez primera, de una finca al Registro de la Propiedad, acceso que se realiza por medios legalmente señalados —con técnica de *numerus clausus*—, se concreta en una inscripción de dominio y produce efectos especiales, la certificación, como medio inmatriculador, es hallazgo introducido en nuestro Derecho positivo a partir de la Ley de Reforma Hipotecaria de 30 de diciembre de 1944. Novedad que luego fue recogida al promulgarse el Texto Refundido, mediante Decreto de 8 de febrero de 1946.

Seis párrafos conformaron el contenido del artículo 347 del texto de reforma de 1944, «uno de los más desafortunados de la nueva Ley Hipotecaria» (1). El primero —destinado a enumerar, precisándolos, los medios para obtener la concordancia entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral—, recogía sustancialmente, con alguna variante de expresión, el párrafo primero del texto que el Proyecto proponía para

(*) Estas notas representan la colaboración del autor en el libro-homenaje dedicado al profesor doctor don DIEGO SEVILLA ANDRÉS por la Facultad de Derecho de la Universidad Literaria de Valencia.

(1) SANZ FERNÁNDEZ, Angel: *Comentarios a la nueva Ley Hipotecaria*. Editorial Reus, Madrid, 1945, págs. 447 y 448.

el citado artículo 347 (2), y pasó a integrar el artículo 198 de la Ley Hipotecaria vigente.

El párrafo cuarto del citado artículo 347, destinado a regular la reanudación del tracto sucesivo y la constancia registral de excesos de cabida, amplió —acogiéndolo como medio para registrar los últimos el título público a que se refiere el vigente artículo 205 de la Ley Hipotecaria— el catálogo de medios enumerados a tales efectos por el párrafo tercero del texto del proyecto (3); y es disposición que hoy integra los dos párrafos del artículo 200 de la vigente Ley.

A la inscripción de las nuevas plantaciones y obras se destinó el párrafo quinto del repetido artículo, sustancialmente recogido en el artículo 208 de la Ley Hipotecaria en vigor.

El párrafo sexto, destinado a limitar temporalmente los efectos de los asientos de inmatriculación en perjuicio de terceros adquirentes, representa, con mejor estilo y otra concepción que no es del caso comentar aquí, el artículo 207 actual de la Ley.

Pero las dos innovaciones más importantes que en el artículo 347 se contienen y aquí interesa destacar, hallan su expresión en el párrafo tercero del tan repetido artículo, que, sin precedentes en el correspondiente del Proyecto, debió su inclusión final a la iniciativa del cuerpo legislativo, pues es bien sabido que «el artículo 347 fue profundamente modificado por las Cortes» (4).

El referido párrafo decía lo siguiente:

«Por excepción, el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público, que forman 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».

(2) «El paralelismo entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral se realizará, según los casos, por la primera inscripción de las fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna, por la reanudación del tracto sucesivo interrumpido y por el expediente de liberación de cargas y gravámenes.» *Idem* nota 1, página 448.

(3) «La reanudación del tracto sucesivo interrumpido se verificará mediante acta de notoriedad o expediente de dominio, que igualmente servirán para hacer constar en el Registro el exceso de cabida de las fincas ya inscritas.» *Ibidem*.

(4) *Ibidem*.

Se ha dicho (5) que «el antecedente de este medio inmatriculador reside en el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864, que fue posteriormente recogido en los artículos 21 y siguientes del Reglamento Hipotecario de 1915. Ahora bien, en estas disposiciones se reglamentaban dichas certificaciones como justificativas de la posesión, no del dominio. Eran un medio facilísimo para la inmatriculación de fincas, en cuya virtud el Estado y demás entidades de carácter público expedían una certificación de posesión por medio del funcionario competente y lograban la inmatriculación de sus fincas.

El legislador de 1944 suprimió las inscripciones de posesión. Con ello, y como lógica consecuencia, se privó al Estado y demás entidades públicas de la utilización de este medio de inmatriculación. Por ello, las Cortes..., supliendo el indudable olvido del Proyecto, adicionaron un párrafo al artículo 347 reformado», que hoy encuentra su desarrollo en los artículos 199 c) y 206 de la Ley Hipotecaria y 18 y 303 a 307 del Reglamento Hipotecario, amén de otras disposiciones de mayor especialidad objetiva.

A nuestro juicio, los datos normativos señalados como precedente de la actual certificación de dominio tienen, en tal concepto, un valor muy limitado. Tal vez la proximidad no pasa del aspecto puramente mecánico. Pero el funcional y, en buena medida, el aspecto subjetivo, son perfiles de nuevo cuño, significativamente característicos de la época en que se concretan.

El contexto legislativo axiológico de la Ley de Reforma de 1944 es, precisamente, el de las Leyes Fundamentales del Régimen Político anterior.

Está muy lejos de nuestro propósito emitir valoraciones políticas que, además de inoportunas aquí y ahora, por razón de la naturaleza y alcance de este trabajo, se harían bajo el signo de la generalidad y sin las debidas matizaciones.

Sin embargo, parece obligado expresar una convicción que, en alguna medida, invade un terreno en el que no deseáramos hacer acto de presencia en esta ocasión, a saber: que el conjunto de disposiciones —ya sin vigor por imperio de la cláusula primera de la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978— conocidas como Leyes Fundamentales, tuvieron más de fundamentales que de leyes. En otros términos, lo que pretende significarse es que si en el área de los planteamientos y realizaciones políticas y —al menos a ciertos efectos— administrativas, esa legalidad fundamental desempeñó el papel de referencia

(5) CHICO ORTIZ, Rafael, y BONILLA ENCINA, J. Francisco: *Apuntes de Derecho inmobiliario registral*. Tomo I, 2.ª ed., Madrid, 1967, pág. 719.

básica, justificante, cuando no condicionante, pocas veces recibió la atención de la doctrina científica jurídica; sobre todo —expresándolo con terminología de hoy (por lo demás acuñada bajo la vigencia de aquella normativa básica)— como *contexto* en las tareas de interpretación, de cualquier instancia, o de elaboración propiamente jurídica.

Esta escasa atención dedicada por los juristas a las Leyes Fundamentales del Régimen político anterior no les priva de su significación de clima respecto de la actividad legiferante.

Tal reflexión encuentra, a nuestro entender, significativa expresión en la Ley de Reforma Hipotecaria de 1944. Y, de manera singular, por cuanto se refiere a la certificación de dominio como medio inmatriculador.

El texto que en el Proyecto de Ley integraba el contenido del artículo 347 no mencionó este medio en absoluto. Es lógico que así fuera puesto que se trataba de una concepción normativa debida a juristas —que no a políticos— al servicio de necesidades del tráfico jurídico y con determinantes de técnica registral. Sin embargo, según se ha dicho ya con palabras de SANZ FERNÁNDEZ, «el artículo 347 fue profundamente modificado por las Cortes».

No parece necesario insistir en que tales Cortes, mucho más en la época en que se gesta la reforma hipotecaria que introduce la novedad contemplada, estaban inspiradas por preocupaciones esencialmente políticas, orientadas en el sentido unidireccional que las Leyes Fundamentales, a la sazón vigentes, determinaban.

En resumen: creemos que esa modificación profunda, operada en el texto del artículo 347 de la Ley de Reforma de 1944 —y aún hoy recogida en la Ley y Reglamento Hipotecarios en vigor—, es directamente tributaria en su inspiración, de la situación política española subsiguiente a la Guerra Civil, situación superestructurada en aquellas Leyes Fundamentales potenciadoras de la privilegiada presencia estatal (6), de la extensa e intensa influencia de la Iglesia Católica (7), de la Organización Sindical —por su significación de instrumento— y, por razones de coherencia política, de las formaciones emanadas del Movimiento.

(6) En el Fuero de los Españoles, por ejemplo, aparece la expresión «Estado» alrededor de veinte veces, sin contar las que adjetiva la designación de la primera Magistratura.

(7) V. lo que se dice bajo el epígrafe: «C.—LAS PERSONAS JURIDICAS ECLESIASTICAS».

B. LA MUTACION DE LA REALIDAD SOCIAL Y DEL CONTEXTO LEGISLATIVO FUNDAMENTAL

Es obvio que la transición del Régimen anterior al hoy vigente se opera con apoyo en un cambio sustancial (que al propio tiempo opera) de la realidad social correspondiente, determinando una estructura política distinta.

Del catálogo de realidades institucionales, expresa o implícitamente recogidas en el todavía intocado artículo 206 de la Ley Hipotecaria, y preceptos reglamentarios concordantes, subsisten ciertamente la realidad estatal en su entramado político-estructural, y otras, susceptibles de señalarse con alguna de las indicaciones que en el artículo 206 se contienen. Pero, a impulsos de los nuevos rumbos políticos, estas realidades adquieren muy diferente significado y contenido. Y, por otra parte, han hecho acto de presencia, con densidad creciente, otras realidades de signo secular o religioso que de ninguna manera pudo ni quiso tener presente el legislador de la reforma de 1944.

Como es sabido, en 1978 se promulga la Constitución española hoy vigente. Y, muy significativamente, a diferencia de lo que ocurriera con las Leyes Fundamentales del Régimen anterior, la doctrina en general, y en particular desde sus observatorios especializados, dedica a aquélla la más apasionada atención y lo mejor de su capacidad creadora y discursiva. Dos ejemplos ilustran este aserto. Los dos son mucho más que meros ejemplos, y, desde luego, no agotan la nómina de los que pudieran citarse; pero se seleccionan por su singularísimo acierto y profundidad:

En unas breves reflexiones de gran densidad y profundo calado dialéctico, el Profesor DÍEZ PICAZO (8), glosando el empleo de la expresión «ordenamiento jurídico» en la Constitución española vigente, analiza la fórmula del artículo 9.º y concluye afirmando, con apoyo en el mismo, que tal es la importancia del texto constitucional, que encabeza el sistema normativo y lo integra, de modo que sin él todo lo demás legislado es «resto» del ordenamiento jurídico».

Y en un bellissimo trabajo (9) de primera hora de vigencia constitucional, el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA apunta una reflexión que tenemos por definitiva: la Constitución es el núcleo del contexto que, como criterio hermenéutico, señala el artículo 3.º del Código Civil.

(8) DÍEZ-PICAZO, Luis: «Constitución y fuentes de Derecho», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Tomo I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág. 653.

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La Constitución como norma jurídica», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por... y A. PRE-DIERI, Civitas, Madrid, 1980, pág. 142.

Pues bien: la circunstancia social ha cambiado. Y el contexto legislativo fundamental, profundamente alterado, ha comprometido de tal manera a los juristas que hoy no es concebible reflexión alguna sobre cualquier institución jurídica sin someterla cuidadosamente al contraste del texto constitucional.

Sin embargo, la certificación de dominio sigue planteada y regulada en los mismos términos que fijara el texto refundido de 1946.

El artículo 3.º del Código Civil dispone en su apartado 1 que

«Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

Con ello se plantea la necesidad de enfilar críticamente algunos de los aspectos de la certificación de dominio, sometiéndolos al contraste de la realidad social del tiempo presente y, sobre todo, al del contexto constitucional.

En este análisis se hace patente que el artículo 206 de la Ley Hipotecaria concede la facultad de inmatricular, en determinadas circunstancias —detalladamente puntualizadas por la doctrina—, a través de un medio especial y privilegiado, los bienes inmuebles pertenecientes a ciertas entidades que el precepto indica de manera específica o genérica. Es decir que, mediando determinados requisitos que configuran la hipótesis normativa, se produce la consecuencia jurídica de obtener esa excepcional facultad.

En este planteamiento es claro que la condición del sujeto es uno de los requisitos de la hipótesis cuya producción es necesaria para que la consecuencia tenga lugar.

Pero ocurre que, a su vez, la condición del sujeto es resultado, en este caso, del juego de otras hipótesis y subsiguientes consecuencias jurídicas. Y es obvio que, con el nuevo régimen constitucional, algunas de estas hipótesis han cambiado.

Efectivamente, el artículo 206 de la Ley Hipotecaria se refiere, en cuanto usuarios de la certificación de dominio como medio inmatriculador, en primer término al Estado, la Provincia, el Municipio, Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que formen parte de la estructura política de aquél.

La fórmula es lo suficientemente amplia para que su enumeración se mantenga en este punto. Y no porque en el catálogo de realidades enumerado no se hayan producido profundas modificaciones; sino por-

que las que han tenido lugar se explican a partir de hipótesis de otras normas, de manera que el precepto sigue siendo aplicable a las mismas referencias aunque éstas no apunten a las mismas realidades.

En esta primera enumeración de usuarios del excepcional medio inmatriculador, la doctrina entendió comprendidos, como Corporaciones de Derecho público, a los Sindicatos Nacionales existentes en el Régimen anterior; a las organizaciones de FET y de las JONS, como pertenecientes a la estructura política del Estado; a la RENFE, como organismo del Estado dotado de autonomía administrativa, y a los organismos autónomos que, conforme a la Ley de 26 de diciembre de 1958, son entidades de Derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado (10).

En segundo lugar, el artículo 206 de la Ley Hipotecaria menciona también como usuarios a «las de la Iglesia Católica», expresión que, gramaticalmente, no concuerda en género y número, respecto de la enumeración antecedente, sino con «las Corporaciones de Derecho público». Se trata, a nuestro entender, de una defectuosa referencia a las Personas Jurídicas eclesiásticas articuladas en la Iglesia Católica.

La doctrina científica, como es sabido, no ha ahorrado su crítica desfavorable a la introducción de este medio inmatriculador; pero, marginando ahora una estimación técnica sobre este punto, es obvio que, en tanto se mantenga la institución, no hay razón para dudar de su aplicabilidad al Estado, Provincia, Municipio y servicios técnicos que correspondan a la estructura del primero.

Tampoco parece dudoso que las realidades a las que se reconozca entidad de Corporaciones de Derecho público, integrantes de la estructura política del Estado, pueden servirse del indicado medio inmatriculador.

Pero es igualmente claro que estas realidades no son las mismas que antes; que en el plano de la estructura estatal han hecho acto de presencia las Comunidades Autónomas, y que la Iglesia Católica —y, consiguientemente, las personas jurídicas eclesiásticas de esta confesión— constitucionalmente reciben una valoración en el orden socio-político distinta de la que les refirió la legalidad fundamental anterior.

Por otra parte, no debe perderse de vista que el Registro de la Propiedad, además de una historia de las vicisitudes jurídicas de los bienes inmuebles, es una genealogía de sus sucesivos titulares (11), con lo que, éste o cualquier otro medio inmatriculador, únicamente puede en-

(10) CHICO y BONILLA, *op. cit.*, págs. 720 y 721.

(11) RAFAEL NÚÑEZ LAGOS se refiere a la genealogía de títulos en «El Registro de la Propiedad español», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1949, página 155.

tenderse como instrumento del que pueda servirse un sujeto de derecho, es decir: una realidad a la que jurídicamente corresponde la condición de persona; y, a los efectos del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, precisamente de persona jurídica.

Partiendo de esta consideración delimitadora y de acuerdo con lo anteriormente señalado, entendemos que las zonas constitucionalmente grises del ámbito subjetivo de aplicación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria pueden contemplarse en las áreas siguientes:

- a) La de las realidades que han *sustituido* a otras que estuvieron integradas en la anterior organización estatal; en particular, los sindicatos y asociaciones laborales.
- b) La de las Comunidades Autónomas.
- c) La de las personas jurídicas eclesiásticas.

* * *

- a) Sindicatos y Asociaciones laborales en general.

La Ley de 17 de febrero de 1971 (Jefatura del Estado), derogatoria de las Leyes de 25-I-1940, 6-XII-1940, 23-VI-1941 y 2I-X-1941, reguló la Organización Sindical acomodando, según palabras de su Exposición de Motivos, «el marco jurídico-legal del sindicalismo a las exigencias derivadas del orden constitucional resultante de las Leyes Fundamentales posteriores a la de Bases de la Organización Sindical»; necesidad que «se manifestó con caracteres mucho más acusados y acuciantes a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, que, al dar nueva redacción a la Exposición de Motivos y a varias declaraciones del Fuero del Trabajo de 1938, base y origen del actual ordenamiento sindical español, abría de modo inmediato el proceso de elaboración de una nueva Ley sindical».

De acuerdo con este declarado planteamiento, el artículo 1.º de la citada Ley disponía:

«1. Los españoles en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical.

2. La Organización Sindical, que forma parte del orden institucional definido en las Leyes Fundamentales (citadas) tiene como misión esencial contribuir, de acuerdo con los Principios del Movimiento Nacional, a la transformación y desarrollo del sistema socioeconómico, al progreso de la comunidad nacional, conforme a las exigencias de la justicia social...».

La articulación, expresamente proclamada, de la Organización Sindical en la concepción política correspondiente a la legalidad fundamental anterior, da plena coherencia a la inclusión de aquélla entre los usuarios del medio inmatriculador excepcional regulado en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria por las razones ya indicadas al principio de estas notas.

La Constitución vigente vino a expresar, desde el más alto nivel legal, el cambio radical operado respecto de la concepción anterior:

En la cláusula 1 de la Disposición derogatoria, se liquidan, mencionándolas específicamente, las Leyes Fundamentales del Régimen anterior, y en la 3, «cuantas disposiciones se opongán a lo establecido en esta Constitución».

Con ello se cortaba, en el plano de la nueva legalidad fundamental, el cordón umbilical con la concepción centralista y totalitaria del Estado, y, al propio tiempo, quedaban sin base las realidades jurídicas organizadas al servicio de aquélla, y sin justificación los privilegios que sólo para el cumplimiento de esa *esencial misión* les *habían sido* concedidos.

Formulando en el plano de las declaraciones fundamentales las bases de la nueva concepción, la vigente Constitución declara en su artículo 7.º que:

«Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los derechos económicos y sociales *que les son propios*. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

Y en el artículo 28 se dispone:

«1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente... La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato».

En significativa proximidad, el derecho a la huelga viene reconocido en el apartado 2 del propio artículo 28.

La Ley Reguladora del Derecho de Asociación Sindical, número 19, de 1 de abril de 1977, coherentemente con el nuevo planteamiento constitucional, regula el ejercicio de este derecho, que reconoce a trabaja-

dores y empresarios, para constituir las asociaciones profesionales que estimen convenientes a *sus intereses respectivos* (artículo 1.º).

En suma, hoy la expresión «organización sindical» no es la denominación de una estructura personificada, integrante del Estado e instrumento destinado esencialmente a la atención de los fines de aquél; sino la designación descriptiva de una realidad jurídica y social radicalmente variada, cuya problemática estructural se concreta a la que es propia de las personas jurídicas, sin comprometer la de la organización estatal; y cuyos fines, plurales y tal vez encontrados legítimamente, son los que sus miembros seleccionan libremente en atención a los intereses que les son propios; y no, como en la legalidad anterior, los propios del Estado, aunque obviamente aquéllos interesen a éste.

No parece necesario indagar más. Afirmada la libertad de asociación sindical con todas sus consecuencias y sin más límites que los que impone el respeto a la Constitución y a la Ley, no hay razón alguna para privilegiar a las manifestaciones personificadas de este derecho con medios excepcionales que serían discriminatorios frente a las demás personas jurídicas.

Consiguientemente hay que concluir que, a diferencia de lo que ocurría en la normativa anterior, los sindicatos y asociaciones creadas al amparo de la Ley de 1 de abril de 1977 no pueden usar, para la inmatriculación del dominio de inmuebles que les correspondan, de la certificación regulada en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

b) Comunidades Autónomas.

Se ha señalado la dificultad de encajar el modelo propuesto por la Constitución española en cualquiera de las fórmulas conocidas de organización del Estado; advirtiendo que, de lo previsto en el Título VIII, puede resultar un estado semifederal, semirregional o semicentralizado, o todo ello a la vez. Porque en punto al tratamiento de las Autonomías no son los españoles propensos a aceptar modelos ensayados y, sí, en cambio, a inventar soluciones nuevas (12).

Sin embargo, una cosa parece cierta: que el contenido del Título VIII —epigrafiado: «De la organización territorial del Estado»— conecta directamente con la controvertida afirmación del artículo 2.º del texto constitucional, que, tras afirmar que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española», «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

(12) MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*. Cuadernos Civitas, Madrid, 1979, pág. 17.

De ser así, la regulación de las Comunidades Autónomas vendría a ser el correspondiente estructural de aquella afirmación primera que, de esta forma, podría ser entendida como una sumaria explicación descriptiva de la organización del Estado.

Apoyaría esta interpretación la referencia que al final del transcrito precepto se contiene —para garantizarla también— a la solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la Nación Española.

Este principio de solidaridad, se ha dicho, representa, junto con los de unidad, coordinación, igualdad, planificación, etc., la expresión desglosada de lo que en otros sistemas se conoce como interés general, y actúa de límite en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas (13).

Parece, pues, haber base para afirmar que, en tanto se mantenga la certificación de dominio como medio inmatriculador correspondiente al Estado, hay que reconocer la facultad de utilizarlo a las Comunidades Autónomas que se constituyan; no ya porque sería absurdo reconocerlo en favor de las Provincias y Municipios y negarlo a las Comunidades Autónomas, sino porque éstas *son*, allí donde existan, manifestaciones de la misma realidad estatal.

C. LAS PERSONAS JURIDICAS ECLESIASTICAS

Los nuevos planteamientos políticos necesariamente tenían que afectar a la relevancia jurídico-secular de la Iglesia Católica, omnipresente en sus perfiles anteconciliares en la legalidad fundamental y en la sociedad española anteriores a la transición.

Respecto de tan intensa presencia se ha dicho que «la confusión entre religión y política ha sido una constante de la moderna historia de España; es significativo que las actitudes en materia religiosa hayan encontrado casi siempre una exacta traducción política y que, a su vez, las diversas alternativas políticas se hayan identificado y diferenciado en función de la postura que cada una de ellas adoptaba frente a la Iglesia» (14). Ya en el siglo XVIII se acuñaron pares de cierto sabor maniqueo: católico-español, heterodoxo-extranjerizante (15).

El desmantelamiento del Antiguo Régimen y la legislación desamor-

(13) *Ibidem*, pág. 83.

(14) PRIETO SANCHÍS, Luis: «Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución: Problemas fundamentales», en *La Constitución española de 1978*, cit., página 308.

(15) V. *loc. cit.*

tizadora desplazan la presencia eclesiástica del campo económico al cultural, y de las proximidades del trono al núcleo ideológico de los estamentos más conservadores.

Esta toma de posición, expresada a través de «la abusiva utilización de criterios religiosos en la definición de las alternativas políticas» (16), se radicaliza durante la II República, sobre todo a partir del triunfo del Frente Popular (17), y llega al punto de máxima expresión durante la guerra del 36 al 39. Su consecuencia, potenciada por el resultado de la contienda, se expresará en un experimento de la estructura estatal, que en cierta medida, se retrotrae a los modelos del orden prerrevolucionario, con algunos síntomas de regalismo.

El resultado —clave a nuestro juicio para justificar la aparición de decisiones del poder legislativo similares a la que es objeto de estas reflexiones y, por subsiguiente alteración de las circunstancias, la caducidad de las mismas— fue una «Iglesia invadiendo el terreno jurisdiccional del Estado... (y) un Estado mirando a la Iglesia como a un *instrumentum regni*, característico del absolutismo regio» (18).

En esta línea es por demás significativo que el contenido del artículo 6.º del Fuero de los Españoles —según la Conferencia de Metropolitanos (Instrucción de 1948)— se tratara previamente con la Santa Sede (19).

El Estado reivindicaba un fundamento teocrático. En su apoyo la Iglesia acometía un intento de sacralización de la sociedad civil (20). La expresión jurídica de este consorcio se recogió en las Leyes Fundamentales del Estado y en el Concordato de 27 de agosto de 1953 (21).

Las primeras manifiestan una legalidad constitucional que se autojustifica por su fidelidad a la religión católica, declarada por el Estado —es decir, por el poder secular— «única verdadera, inseparable de la conciencia nacional» (22), y respecto de cuya proyección social el Estado llega a manifestarse precursor.

(16) *Idem*, pág. 312.

(17) *Idem*, pág. 309.

(18) MANZANARES, Julio: «Personalidad, autonomía y libertad de la Iglesia», en *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, dirigido por C. CORRAL y L. ECHEVERRÍA. BAC, Madrid, 1980, pág. 168.

(19) PRIETO PRIETO, Alfonso: «Estatuto de las Comunidades y confesiones religiosas no católicas», en *Iglesia y Estado en España*, dirigido por José G. y M. DE CARVAJAL y C. CORRAL. Ediciones Rioduero, Madrid, 1980, pág. 268.

(20) PRIETO SANCHÍS, *op. cit.*, pág. 313.

(21) G. y M. DE CARVAJAL, José: «Principios informadores del actual régimen español de relaciones entre la Iglesia y el Estado», en *Iglesia y Estado*, cit., pág. 3.

(22) V. punto II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, y, en general, *ad exemplum*, punto VII de la misma Ley; puntos I, 3, y II, 2 y 3, del Fuero del Trabajo; artículo 6.º del Fuero de los Españoles; artículo 2.º, I, j), de la Ley Constitutiva de las Cortes, y artículo 4.º, I, de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, respecto de la composición del Consejo del Reino.

En el preámbulo del Fuero de los Españoles, redactado por Decreto 779/1967, de 20 de abril, se lee:

«Teniendo en cuenta, al igual que ocurre en el Fuero del Trabajo, que sus líneas maestras acreditan el valor permanente del ideario que las inspira y *gran número de sus declaraciones y preceptos constituyen un fiel anticipo de la doctrina socialcatólica recientemente puesta al día por el Concilio Vaticano II...*» (23).

Coherentemente con este planteamiento de rotunda confesionalidad doctrinal explícita y excluyente (24), impuesta con perspectiva política por y para el aparato estatal, se institucionalizó un extenso e intenso compromiso del Estado español con la Iglesia católica en España, aceptado con largueza por la Santa Sede en el Concordato de 27 de agosto de 1953 (25), que algún ilustre canonista español ha calificado de «amistoso» contraponiéndolo a los Acuerdos de 1979, que se orbitan entre los «de arreglo y competición» (26).

El Concordato de 1953, se ha dicho, es una moneda cuyo anverso es la confesionalidad doctrinal y cuyo reverso es la tolerancia del mal que las creencias no católicas representan (27).

En resumen, la confesionalidad que en el Concordato se consagra y es clave de arco del mismo y de todo el sistema político-religioso español (28) determina:

1.º La negación de la libertad religiosa y la discriminación por razones de fe, como principios cardinales del régimen concordado (29).

2.º La unión entre Iglesia y Estado, articulada sobre la institucionalización de mutuas injerencias en los planos de sus respectivas jurisdicciones (30).

3.º La conservación en favor de la Iglesia española de ciertos privilegios, únicamente justificables por su compromiso estructural y funcional con el aparato del Estado (31).

(23) G. y M. DE CARVAJAL, *op. cit.*, pág. 7: Consecuencia lógica de esta forma de confesionalidad (se refiere a la doctrinal) es que el Estado pretenda inspirar en la religión católica su concepción del hombre y de la sociedad, así como toda su legislación y ordenamiento jurídico.

(24) *Ibidem.*

(25) V., por ejemplo, artículos XX, XXIV, XXVI, XXVII, XXIX.

(26) AMO, León del: «Causas matrimoniales», en *Los acuerdos...*, cit., pág. 346.

(27) PRIETO PRIETO, *op. cit.*, págs. 269 y 270.

(28) G. y M. DE CARVAJAL, *op. cit.*, pág. 7.

(29) V. *op. cit.*, pág. 6.

(30) *Idem*, págs. 11 y 14.

(31) *Idem*, pág. 6.

Ciertamente, parece que en el Concordato las Altas Partes Contratantes extralimitaron con mucho la significación representativa de sus actuaciones (32). Ni se reflejó fielmente la doctrina eclesiástica vigente a la sazón ni la realidad social española.

Lo primero, porque el Concordato de 1953 consagró posiciones ya superadas por la propia Iglesia (33).

Lo segundo, porque desde la Convención Europea de 1950 —y el subiguiente reconocimiento por las Constituciones de diversos países de la libertad de conciencia— y la proclamación de la independencia y la autonomía de las comunidades religiosas, también en España se había iniciado un proceso de secularización que postulaba el respetuoso alejamiento de las jurisdicciones eclesiástica y política.

El 25 de enero de 1959 S. S. el Papa Juan XXIII anunció a los cardenales, en la basílica de San Pablo de Extramuros, su propósito de convocar un concilio (34). Con ello se abrió un proceso de revolución posicional en el seno de la Iglesia católica (35), cuyas consecuencias pueden aquilartarse distinguiendo en el mismo tres planos de significación:

1.º El docente, representado por la doctrina conciliar, que en cuanto a las relaciones entre el Estado y la Iglesia viene recogida en las Constituciones *Lumen Gentium* (dogmática, sobre la Iglesia), *Gaudium et Spes* (pastoral, sobre la Iglesia en el mundo actual) y en la Declaración *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa (36).

De esta última conviene citar el párrafo I, 6.º:

«Promoción de la libertad religiosa. Deber de todo poder civil es tutelar los derechos del hombre; por tanto, tutelar la libertad religiosa es un deber del Estado; libertad que debe subsistir incluso en el caso de que por particulares circunstancias sea atribuida a una determinada comunidad religiosa una especial posición civil. No es lícito a la sociedad civil imponer la profesión o la negación de un determinado credo religioso, de la misma manera que no le es lícito hacer discriminación alguna entre los ciudadanos por razones de fe religiosa» (37).

Por su parte, la Constitución *Gaudium et Spes* (núm. 76), bajo la rúbrica «La comunidad política y la Iglesia», señala que ésta, «por razón de

(32) *Idem*, pág. 15.

(33) *Idem*, pág. 13.

(34) *Documentos del Vaticano II. Constituciones. Decretos. Declaraciones*. 36.ª edición, BAC, Madrid, 1980, pág. 3.

(35) GARRIDO FALLA, Fernando: «Comentario al artículo 16, 3.º», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por el propio autor. Civitas, Madrid, 1980, pág. 201.

(36) G. Y M. DE CARVAJAL, *op. cit.*, pág. 16.

(37) *Documentos del Vaticano II*, cit., págs. 576 y 577.

su misión y de su competencia, no se confunde en modo alguno con la comunidad política ni está ligada a sistema político alguno» (38).

«La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas cada una en su propio terreno» (39).

«Ciertamente, las realidades temporales y las realidades sobrenaturales están estrechamente unidas entre sí, y la misma Iglesia se sirve de medios temporales en cuanto su propia misión lo exige. No pone, sin embargo, su esperanza en privilegios dados por el poder civil; más aún, renunciará al ejercicio de ciertos derechos legítimamente adquiridos tan pronto como conste que su uso puede empañar la pureza de su testimonio o las nuevas convicciones de vida exijan otra disposición» (40).

«Es de justicia que pueda la Iglesia en todo momento y en todas partes... dar su juicio moral, incluso sobre materias referentes al orden político, cuando lo exijan los derechos fundamentales de la persona o la salvación de las almas...» (41).

Este planteamiento de la Iglesia católica altera fundamentalmente el anterior.

Las bases son ahora la libertad religiosa, no discriminación, alejamiento del poder político en beneficio de la propia identidad eclesial y despegue ante los privilegios de orden temporal.

La recuperación de su propia identidad se expresará en la asunción por parte de la Iglesia de posturas progresivamente críticas en sus relaciones con el Estado, eludiendo vinculaciones con un régimen político en claro deterioro ideológico, y en la aparición de una religiosidad más vinculada a los problemas cotidianos (42).

2.º Al plano discente corresponde la respuesta que el Estado español, desde su postura de rotunda confesionalidad, dio a la doctrina conciliar.

Tal respuesta —de inspiración religiosa y, por consiguiente, limitada— se expresó a través de la Ley de Libertad Religiosa de 28 de junio de 1967 y en la Orden ministerial de Justicia de 25 de abril de 1958, «que fueron consecuencia de la modificación producida por la Ley Orgánica del Estado de 1967 en las Leyes Fundamentales» (43).

La nueva legalidad sobre libertad religiosa, liberalizadora en el plano individual y discriminadora en favor de la Iglesia en el plano de las comunidades eclesiales (44), expresó una lectura gravemente minimalista de

(38) *Idem*, pág. 278.

(39) *Idem*, pág. 279.

(40) *Ibidem*.

(41) *Idem*, págs. 279 y 280.

(42) PRIETO SANCHÍS, *op. cit.*, págs. 313 y 314.

(43) SERRANO ALBERCA, José Manuel: «Comentario al artículo 16, 1.º y 2.º», en *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 196.

(44) *Ibidem*.

las declaraciones del Concilio Vaticano II, contenidas básicamente en la declaración *Dignitatis humanae* (45). Se jugó con la equivocidad del concepto de confesionalidad; y si bien se partió correctamente de la compatibilidad entre confesionalidad sociológica y libertad religiosa, se instauró un sistema híbrido, apoyado en el principio de confesionalidad doctrinal, para regular las relaciones del Estado con las confesiones y grupos no católicos (46).

En definitiva, aunque la nueva regulación venía a dulcificar el sistema anterior, el nuevo seguía apoyado en una cierta confusión de las esferas de competencia correspondientes a la Iglesia y al Estado. No puede extrañar que así fuera, puesto que esta interrelación era, según se ha dicho, clave en la legalidad fundamental del régimen político anterior y al parecer se estimaba en alguna medida resorte para asegurar su permanencia.

Por eso, a diferencia de la *Dignitatis humanae*, que condiciona la confesionalidad a la libertad religiosa, la Ley de 1967 limita la libertad religiosa partiendo de la confesionalidad (47).

Y por lo mismo, aunque el artículo 6.º del Fuero de los Españoles fue modificado por la Ley Orgánica del Estado para templarlo al nivel de una confesionalidad sociológica compatible con la libertad religiosa, no se modificaron ni el número 1.º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado ni el Principio II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional (48).

Con ello una legalidad que se afirmaba inspirada por la religión católica se hacía contradictoria con ella y consigo misma al situarse en oposición respecto de la doctrina conciliar (49).

Este desajuste —expresivo, a nuestro juicio, de una concepción sacralizada del aparato estatal— tiñó con tonos de clandestinidad la regresión que a partir de sus compromisos con el poder político se intentó en el seno de la Iglesia española. Por ello este movimiento, que fue cobrando energía en el ocaso del régimen anterior (50), no obtuvo clima propicio para insti-

(45) PRIETO PRIETO, *op. cit.*, pág. 272.

(46) *Idem*, pág. 273.

(47) *Idem*, pág. 275.

(48) *Idem*, pág. 273.

(49) V., respecto de la redacción anterior del artículo 6.º del Fuero de los Españoles, G. Y M. DE CARVAJAL, *op. cit.*, pág. 17. Respecto de la redacción introducida por la Ley Orgánica del Estado, no comenta este autor sino que la redacción de esta Ley «había merecido previamente la aprobación de la Santa Sede».

(50) G. Y M. DE CARVAJAL, *op. cit.*, señala que pudo existir el factor oportunista, pero la explicación hay que buscarla con apoyo en otras razones (pág. 15). La fidelidad de la Iglesia española a la Santa Sede y al Concilio Vaticano II, provocó que se defendiera el Concordato de 1953 mientras aquella creyó que tal era el criterio de la Santa Sede. Cuando el Concilio Vaticano II proclamó su nueva doctrina, la Iglesia española la aceptó. De este modo —concluye— la evolución se hizo por razones puramente eclesiales, cuando el régimen español acentuaba un proceso de involución (pág. 16).

tucionalizarse. Al contrario, se concretó en presiones desinstitucionalizadoras, parcialmente resistidas por ciertas instancias jerárquicas que mantuvieron el esquema de los compromisos temporales con el régimen anterior hasta su liquidación.

3.º El plano dialéctico se formaliza cuando el poder político español se pronuncia en favor de un criterio proclive a la separación en sus relaciones con la Iglesia católica y del respeto hacia las comunidades religiosas en general.

Son momentos fundamentales del nuevo planteamiento: el acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español del año 1976 (sobre nombramiento de obispos y privilegio del fuero), la Constitución de 1978, los cuatro acuerdos de 1979 (sobre asuntos jurídicos, enseñanza, asuntos económicos y asistencia a las Fuerzas Armadas) y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980 (51), hoy complementada por el Real Decreto de 9 de enero de 1981.

La Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 se promulga en un clima sociopolítico determinado por una notable secularización de la sociedad española, una nueva concepción de las relaciones Iglesia-sociedad civil asumida por el Concilio Vaticano II y una moderada tensión entre las fuerzas políticas mayoritarias, que luego se relajaría hasta transformarse en el espíritu de consenso que haría posible el texto constitucional (52).

Expresión de ese momento sociopolítico es el artículo 16 de la Constitución, cuyo apartado 3.º dispone:

«Ninguna confesión tendrá carácter estatal.

Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las correspondientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones».

Nos hallamos en presencia de una decisión política fundamental (53), expresiva de un dato primario en el análisis que nos ocupa: la Iglesia y el Estado son realidades estructuralmente distintas y funcionalmente diferentes. Tan distintas que puede mediar entre ellas la tensión de unas relaciones jurídicas de colaboración.

Esta constatación, unida a la de no confesionalidad del Estado, permite medir la holgura del cambio operado y aventurar un juicio estimativo de sus consecuencias respecto a la constitucionalidad del uso por las comunidades religiosas de la certificación de dominio como medio inmatriculador.

(51) *Idem*, pág. 3.

(52) V. PRIETO SANCHÍS, *op. cit.*, pág. 314.

(53) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, págs. 138 y 139, emplea esta expresión de SCHMITT respecto de los principios constitucionales.

Por de pronto hay que indicar que, pese a todas las críticas formuladas a la Constitución vigente en vísperas del referéndum nacional celebrado como trámite previo para su promulgación, la doctrina política que en este punto expresa regenera la armonía perdida con la eclesiástica emanada del Concilio Vaticano II.

La doctrina científica ha valorado diversamente la última previsión del artículo 16, 3.º, de la Constitución. Se ha dicho que con ella se admite una cierta confesionalidad sociológica, referida en concreto a la Iglesia católica y, en general, a las demás creencias religiosas (54). Otros autores entienden que no hay en la fórmula del artículo 16 ninguna confesionalidad implícita, sino el reconocimiento de un hecho sociológico —el peso de la Iglesia católica en España— y otro jurídico —su personalidad internacional—, sin que ninguno de ellos comporte una verdadera discriminación en relación con otras confesiones religiosas aunque sí un tratamiento distinto, como corresponde a la naturaleza objetiva de las cosas y de los hechos y no a una preferencia o valoración subjetiva del Estado (55).

El Estado parte, según este planteamiento fundamental, de la más escrupulosa indiferencia religiosa (56); pero esta posición de indiferencia institucional no le exime de atender la demanda social también en el plano de las creencias religiosas. Por ello no puede dispensar una igualdad forzada hacia lo socialmente desigual, sino una igualdad relativa para situaciones iguales. Y así, diferenciando en función de las diferencias existentes, «estará dialogando con la sociedad, que es el verdadero soporte humano de toda Iglesia» (57).

En relación con este compromiso de colaboración que programa el artículo 16, 3.º, de la Constitución, con expresa mención de la Iglesia católica, parte de la doctrina ha acusado una peligrosa rectificación de la afirmación inicial de neutralidad (58).

El peligro puede y debe ser conjurado desde la propia Constitución, que en su artículo 14 proclama la igualdad formal de todos los españoles ante la ley, suprimiendo, entre otros criterios discriminatorios, el de la religión. Por otra parte, el artículo 9.º, 2.º, del propio texto constitucional impone a los poderes públicos la tarea de promover la igualdad efectiva, re-

(54) PRIETO PRIETO, *op. cit.*, págs. 275 a 277.

(55) G. Y M. DE CARVAJAL, *op. cit.*, pág. 45.

(56) FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «Estado laico y libertad religiosa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 54, página 18.

(57) *Ibidem*.

(58) PECES-BARBA, Gregorio: *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Valencia, 1981, pág. 304: «Porque nadie nos ha explicado cómo una formulación que se ha reconocido por alguno de los señores Diputados no tiene consecuencias jurídicas y que, por consiguiente, es un concepto vacío, tiene que recogerse en la Constitución».

moviendo los obstáculos que impidan su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Estos son los límites de esa posible colaboración, admitida por la última parte del artículo 16, 3.º Como es lógico, y así se ha destacado, no actúan como límites obstativos, sino como referencias niveladoras, en el sentido de que si no se quiere infringir los artículos 9, 2.º, y 14 de la Constitución, esa cooperación habrá de ser igual, proporcionalmente igual, con todas las confesiones (59).

Se advertía asimismo que una descompensación de la igualdad vendría producida por el hecho de encauzar a través de acuerdos con la Santa Sede la cooperación con la Iglesia católica; procedimiento que no tiene correspondiente respecto de las demás religiones (60).

Sin embargo, admitido el especial valor que a los acuerdos con la Iglesia católica confiere el hecho de gozar la Santa Sede de personalidad jurídica internacional, los celebrados en el año 1979 entre ella y el Estado español no han provocado reacciones notables en las fuerzas políticas ni la doctrina ha visto en ella desvío alguno respecto del texto constitucional.

La estimación ha sido casi exclusivamente técnica en relación con el acuerdo jurídico. Este, como los demás, se inscribe en el proceso de desacralización de la estructura estatal. Iglesia y Estado, recuperada en España su plena identidad y autonomía, se han relacionado dialécticamente en pie de igualdad, sin prefigurarse ni condicionarse recíprocamente; partiendo de la alienidad sustancial que cada realidad representa respecto de la otra en una tensión jurídica calificada muy significativamente de competición (61).

La ponderación global es a nuestro juicio positiva y esperanzadora. Porque tanto del lado canónico cuanto del secular se abunda en estimar que la neutralidad se ha respetado, consagrandolo, de acuerdo con la doctrina católica y con la Constitución, «la mutua independencia de ambas partes en su propio campo» (62): «El Estado renuncia a la intervención en la vida de la Iglesia, y la Iglesia, por su parte, se coloca en un plano de igualdad esencial con las otras religiones y grupos sociales, renunciando a la posición de privilegio que también desde hacía muchos siglos había gozado en España» (63).

De otro lado, según advirtió el Ministro de Asuntos Exteriores ante el

(59) PRIETO SANCHÍS, *op. cit.*, pág. 330.

(60) *Idem*, pág. 332.

(61) AMO, León del, *op. y loc. cit.*

(62) ECHEVERRÍA, Lamberto de: «Principios inspiradores», en *Los acuerdos*, cit., página 156.

(63) GARCÍA, Matías: «Valoración política», en *Los acuerdos*, cit., refiriéndose a las palabras del Ministro, págs. 752-53.

Congreso el 13 de septiembre de 1979, «los acuerdos propuestos a su ratificación podrían ser perfectamente aplicables a otras confesiones legalmente reconocidas» (64).

En opinión de C. CORRAL, estos acuerdos, desde el punto de vista religioso-político, al tener que inspirarse en los principios constitucionales, «han de alinearse con los de los Estados separacionistas», y desde el punto de vista geopolítico, «el régimen español de los acuerdos específicos se sitúa de hecho en una zona que, partiendo del mundo latino, se acerca al germánico» (65).

El último paso en este proceso desacralizador viene representado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 24 de julio de 1980 y Real Decreto 42/1981, de 9 de enero (Justicia), de organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas.

Con estas disposiciones —primeras de Derecho eclesiástico rigurosamente estatal en el nuevo orden— se concreta un régimen «que en línea de principios iguala a todas las agrupaciones religiosas, (y) se muestra sensible a la importancia sociológica de las mismas, siguiendo el mandato constitucional del artículo 16, 3.º No obstante, el *principio de igualdad* —véase el art. 7, 2.º— opera como válvula de seguridad para que la importancia sociológica de una comunidad o varias en concreto no destruya la *libertad religiosa* y cree situaciones privilegiadas» (66).

No hay duda de que la Iglesia católica tiene en España, y a nivel internacional, personalidad jurídica. También parece lo más probable que, a semejanza de lo que ocurre en Alemania, haya de considerársele Corporación de Derecho público; consideración que para guardar el principio de neutralidad habrá de extenderse a las comunidades religiosas que adquieran la importancia necesaria para ello (67).

Sin embargo, ya no es, por iniciativa de la doctrina conciliar y decisión política fundamental del Estado español, Corporación de Derecho público equiparable a las que forman parte de la organización política estatal a los efectos del artículo 206 de la Ley Hipotecaria. Porque «ni los fines propios de la Iglesia coinciden con los del Estado, ni su actividad es homologable a la de los órganos del Estado, ni la Iglesia como unidad puede ser situada dentro de la organización del Estado» (68).

Los Acuerdos de 1979 fijaron, en términos no exentos de problemas, el criterio convenido entre Iglesia y Estado respecto de la personalidad ju-

(64) MANZANARES, *op. cit.*, pág. 197.

(65) CORRAL, Carlos: «Valoración comparativa», en *Los acuerdos*, cit., páginas 710-11.

(66) PRIETO PRIETO, *op. cit.*, pág. 283.

(67) GARRIDO FALLA, *op. cit.*, pág. 203.

(68) MANZANARES, *op. cit.*, pág. 180.

rídica de los entes eclesiásticos de confesionalidad católica (69). Y los artículos 5.º y siguientes de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa regulan la atribución de la personalidad jurídica a las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas y sus federaciones sin acepción de confesionalidad, condicionándola a la inscripción en el Registro Público competente que luego organizó el Real Decreto de 9 de enero de 1981. Las disposiciones transitorias 1.ª de Ley y Reglamento determinan que las entidades eclesiásticas, sin acepción de confesionalidad, transcurrido cierto plazo, sólo podrán acreditar su personalidad mediante la certificación de hallarse inscritas en el Registro especial.

Excede de la intención de estas reflexiones acometer el análisis de los problemas que puede suscitar el cómputo del plazo y de la posible falta de armonía de estas disposiciones con lo especialmente acordado entre España y la Iglesia católica. Por lo mismo, no se entra a examinar la cuestión de si tal específico acuerdo debe o no calificarse de Tratado Internacional al efecto de su sumisión al juego de los artículos 93 y siguientes de la Constitución (especialmente al del art. 96).

Lo que sí interesa destacar aquí y ahora es que el Derecho eclesiástico estatal regula la articulación jurídica del fenómeno social religioso, sin distinción de confesiones, en los moldes de la personalidad jurídica. Y que esta previsión ha debido y querido referirla a impulso de los principios de libertad religiosa e igualdad expresamente proclamados en la Constitución, «en cuya base está el respeto al hombre y sus derechos» (70).

Es en relación con el contexto constitucional, con la legalidad que lo desarrolla y con la realidad social del tiempo presente —de la que se han expresado algunas valoraciones doctrinales— como hay que interpretar el artículo 206 de la Ley Hipotecaria y preceptos reglamentarios concordantes.

Por de pronto, no parece que quepa plantear la cuestión con referencia exclusiva y excluyente a la Iglesia católica y personas jurídicas eclesiásticas de esta confesión. Lo impide con toda evidencia el principio de igualdad, afirmado formalmente en el artículo 14 del texto constitucional e impuesto a los poderes públicos como programa en el anterior artículo 9.º

No puede ponerse en duda la aplicabilidad de este principio cuando de personas físicas se trata. Mucho más complejo es —según se ha dicho— determinar si la igualdad constitucional se aplica también al plano de los grupos sociales, confesionales o no. La Constitución española —a diferencia de la italiana— no contiene en relación con ellos declaración expresa

(69) PRADA, José M.ª: «Personalidad civil de los entes eclesiásticos», en *Los acuerdos*, cit., págs. 221-290, y LOMBARDÍA, Pedro: «Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos», en *Iglesia y Estado*, cit., págs. 611 y sigs.

(70) MANZANARES, *op. cit.*, págs. 196-197.

en ese sentido si se exceptúa la simple proclamación de no estatalidad del artículo 16, 3.º Pero la solución afirmativa se impone, porque si bien cabe igualdad sin libertad, lo contrario no es posible. De manera que el principio de igualdad aplicado a los grupos sociales confesionales debe tener cabida a través del principio de libertad religiosa que el artículo 16, 1.º, de la Constitución —esta vez sí— refiere con toda expresión a los individuos y a las comunidades (71).

De otro lado, y aunque su función sea coyuntural, la disposición transitoria 2.ª de la vigente Ley Orgánica de Libertad Religiosa, sin hacer distinción alguna de personas jurídicas eclesiásticas en función de la confesionalidad —al menos respecto de las que en el futuro se inscriban en el Registro especial—, previene la inscripción de los bienes inmuebles que les pertenezcan, «utilizando cualquier... procedimiento legal para justificar adecuadamente su dominio». Y no parece admisible distinguir procedimientos legales según la confesionalidad de la entidad religiosa que solicite la inscripción de sus bienes inmuebles o en su caso de otra clase cuando la Ley especial no distingue en relación con lo primero y la Constitución prohíbe discriminar en función de lo segundo.

Respecto de si cabría mantener materialmente abierta para todas las entidades eclesiásticas que gocen de personalidad jurídica la posibilidad que el artículo 206 refiere formalmente a sólo la Iglesia católica, no creemos que esa interpretación generosa con el fenómeno religioso pueda prosperar. Y no sólo porque la Iglesia católica y personas jurídicas eclesiásticas de esa confesionalidad ya no forman parte de la organización política del Estado —ni obviamente las de cualquier otra confesión—, sino porque, además, de mantenerse ese entendimiento se lesionaría el principio de igualdad relativamente a las personas jurídicas no religiosas y a las naturales.

El artículo 206 de la Ley Hipotecaria y preceptos concordantes del Reglamento para su aplicación expresan cierta medida de oposición a los preceptos constitucionales de libertad religiosa e igualdad. Este desajuste debe determinar —además de la legitimación en favor de cualquier ciudadano para hacer valer sus derechos ante la jurisdicción ordinaria por el procedimiento regulado mediante Ley 62/1978, de 26 de diciembre (de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona), o a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (v. art. 53, 2.º, en relación con el art. 161, 1.º, b), ambos de la Constitución)— cuatro órdenes de respuestas en defensa del sistema constitucional:

(71) LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, y SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número 61, pág. 18.

1.^a Para el ciudadano sugerir a los Tribunales la posibilidad de promover la cuestión de constitucionalidad al amparo de los artículos 35 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 (v. art. 163 de la Constitución).

2.^a Para la jurisdicción ordinaria un doble deber:

- 1) El de promover de oficio esa misma cuestión.
- 2) El de apreciar la derogación de los preceptos hipotecarios de referencia en la medida en que se encuentran en oposición con los principios constitucionales de libertad religiosa y de igualdad. Deber que alcanza de manera especial a los Registradores de la Propiedad y, en general, a toda persona que tenga por función aplicar el Derecho (v. cláusula 3.^a de la disposición derogatoria de la Constitución).

3.^a Para los legitimados en virtud de los artículos 162 de la Constitución y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad frente a la que se encierra en el precepto referido de la Ley Hipotecaria (v. art. 161, 1.º, *a*), de la Constitución) (72); y

4.^a Para el legislador español, la obligación de proceder a una cuidadosa modificación de esa normativa hipotecaria, porque «la recepción constitucional de los contenidos del artículo 9, 2.º, coincidente en parte con el artículo 3, 2.º, de la Constitución italiana, ha modificado el alcance de la igualdad formal al establecer la igualdad sustancial, por la que los poderes públicos se convierten en los destinatarios de la norma imperativa, según la cual les corresponde construir un tejido social en el que la libertad y la igualdad sean 'reales y efectivas', para lo que deben adoptar las medidas pertinentes en orden a modificar todo impedimento que se oponga o perturbe la realidad del diseño constitucional» (73).

A nuestro juicio, lo más aconsejable es suprimir ese privilegiado medio de inmatriculación; pero si se opta por su conservación, la inexcusable reforma habrá de dar cabida expresa en la nómina de usuarios de la certificación administrativa de dominio a las Comunidades Autónomas, excluir

(72) El Tribunal Constitucional ha declarado su competencia para juzgar de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas legales preconstitucionales, tanto por la vía del recurso directamente interpuesto ante él, como a través de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por los órganos jurisdiccionales (Sentencias del Pleno de 2 de febrero y 8 de abril de 1981).

(73) GARCÍA HERRERA, Miguel A.: «Principios generales de la tutela de los derechos y libertades de la Constitución española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 2, monográfico, pág. 109.

a las personas jurídicas eclesiásticas, cualquiera que sea su confesionalidad, y condicionar, estructural y funcionalmente, de acuerdo con el principio de igualdad, el uso de tal medio inmatriculador por parte de las Corporaciones de Derecho público que forman parte de la organización política del Estado, extremo este que no se ha querido enfrentar en la presente ocasión, pero que indudablemente requiere un detenido análisis.

RAFAEL BALLARÍN HERNÁNDEZ
Profesor Titular Numerario
de Derecho Civil