

# CLAVES JURÍDICAS E HISTÓRICAS DE LAS INMATRICULACIONES DE LA IGLESIA CATÓLICA<sup>1</sup>

**Antonio Manuel Rodríguez Ramos**

*Profesor de Derecho Civil de la Universidad de Córdoba.*

## RESUMEN

Se denomina inmatriculación a la primera vez que una finca accede al Registro de la Propiedad. Es normal que se exijan garantías de veracidad para que la apariencia registral se acomode a la realidad material. Sin embargo, por un arrastre histórico carente de fundamento en la actualidad, la Iglesia Católica podía inmatricular bienes aprovechando un privilegio franquista que, a estos efectos, la equiparaba con la administración pública y a sus diocesanos con notarios. Estas normas debieron ser declaradas nulas de pleno derecho desde 1978 por inconstitucionalidad sobrevinida al vulnerar el principio de aconfesionalidad del Estado. Más tarde, el gobierno de Aznar modificó el Reglamento Hipotecario para permitir la inmatriculación de templos de culto, hasta entonces considerados bienes de dominio público.

Gracias a estas normas, la jerarquía católica ha inscrito más de 30.000 bienes sólo desde la reforma de 1998, muchos de ellos de extraordinario valor cultural e histórico como la Mezquita-Catedral de Córdoba, pero también bienes de toda índole, provocando el mayor escándalo inmobiliario de la historia de España. En este artículo se abordan las causas del mismo y las posibles vías de reparación.

**Palabras clave:** Inmatriculación, Registro de la Propiedad, nulidad, inconstitucionalidad, Iglesia Católica, dominio público.

## RESUMÉ

On appelle Immatriculation la première fois qu'un domaine accède au Registre Foncier. C'est normal que l'on exige des garanties de véracité pour que l'apparence d'inscription s'accommode a la réalité matérielle. Cependant, à cause d'un frein historique sans fondement aujourd'hui, l'Église Catholique pouvait immatriculer des biens en profitant d'un privilège franquiste qui, à cet effet, l'équiparait à l'administration publique et ses diocésains agiraient en tant que notaires. Ces normes auraient dû être déclarées nulles de plein droit depuis 1978 dû à leur inconstitutionnalité survenue en violant le principe d'aconfessionnalité de l'État. Plus tard, le gouvernement d'Aznar a modifié le Règlement hypothécaire pour permettre l'immatriculation de temples de culte, jusqu'alors considérés des biens de domaine public.

Grâce à ces normes, la Hiérarchie Catholique a inscrit plus de 30.000 biens seulement depuis la réforme de 1998, beaucoup d'eux d'une valeur culturelle et historique extraordinaire comme la Mosquée-Cathédrale de Cordoue, mais aussi des biens de tout genre, en provoquant le plus grand scandale immobilier de l'histoire d'Espagne. Dans cet article on en aborde les causes et les possibles voies de réparation.

**Mots-clé:** Immatriculation, Régistre foncier, nullité, inconstitutionnalité, Église Catholique, domaine public.

<sup>1</sup> Texto íntegro de la conferencia impartida en el *Círculo de la Amistad*, el día 20 de noviembre de 2019, en el ciclo de conferencias «DESAMORTIZACIÓN VS. INMATRICULACIÓN», organizado por el Aula de Historia de la *Asociación Arte, Arqueología e Historia*.



Antonio Manuel Rodríguez Ramos frente al micrófono

### 1.- CUESTIÓN DE ESTADO: CAOS JURÍDICO Y SOLUCIÓN GLOBAL.

La inmatriculación masiva de bienes de toda índole por la Jerarquía católica, sin aportar título de dominio y empleando para ello normas franquistas, inconstitucionales y contrarias a los derechos humanos, ha generado un auténtico caos jurídico y un expolio patrimonial de incalculables consecuencias históricas. Allí donde se conoce con cierto detalle la cantidad y la condición de los bienes inmatriculados, se ha podido constatar la apropiación registral de:

- Inmuebles de dominio público, algunos inventariados pero la mayoría no catalogados por la administración debido a su evidente naturaleza *extra commercium*;
- Bienes patrimoniales de la administración pública;
- Bienes comunales;
- Bienes privados pertenecientes a otros propietarios que sí disponían de título de dominio (incluidas hermandades y órdenes religiosas), algunos hasta previamente inmatriculados.

La complejidad del escándalo aumenta sobremanera si añadimos que se cuentan por miles los inmuebles que gozan de reconocimiento y protección pública en calidad de patrimonio cultural, muchos de ellos destinados históricamente para el uso común general como templos de culto, sin que ello prejuzgue en absoluto su titularidad. Los hay declarados Patrimonio Mundial Unesco y de Valor Universal Excepcional (como nuestra Mezquita-Catedral), mercantilizados y sin el preceptivo plan director para su gestión monumental. La generalidad de estos bienes accedió al Registro de la Propiedad inmediatamente después de su rehabilitación o sabiendo que serían restaurados con fondos públicos. Algunos han sido cedi-

dos en uso después de haber sido inmatriculados a la Administración, como si de un acto de caridad se tratase, a cambio de sufragar con dinero público su mantenimiento. Infinidad de ellos fueron inmatriculados antes de la reforma de Aznar que desafectó por decreto los templos de culto en 1998, al privarles de la condición demanial que había mantenido inalterada a lo largo de la historia. También se ha constatado la inscripción de templos y bienes de naturaleza religiosa antes de la entrada en vigor de la Constitución española, e incluso intentos fallidos después de la amnistía registral provocada por la derogación del privilegio en 2015. La apropiación registral del continente conlleva la del subsuelo (con las joyas arqueológicas que pudieran hallarse) y la de su contenido, sea patrimonio cultural mueble o inmaterial, así como de los ingresos mercantiles por entradas o alquileres que generan, sin que en la Administración tributaria conste que declaren o tributen por ellos. Algunos han sido enajenados a terceros, con la posible protección registral para el adquirente oneroso de buena fe. Y hasta se ha llegado a permitir con este privilegio la inmatriculación de nuevas construcciones...

Un entramado de cuestiones jurídicas que jamás podría resolverse de manera individualizada en instancias judiciales. En definitiva, una cuestión de Estado que precisa de una solución global.

### 2.- LA NULIDAD Y EL DOMINIO PÚBLICO NO SON NEGOCIABLES.

La raíz de este caos jurídico se encuentra en la combinación perversa de unas leyes que no deberían haber existido, junto con otras que todavía no existen. Las primeras parten de dos normas franquistas (los artículos 206LH y 304 RH), que afectan de nulidad a todas las inmatriculaciones practicadas a su amparo, por inconstitucionalidad sobrevenida y por contravenir la doctrina vinculante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Y las segundas deberían haber regulado el estatuto jurídico del patrimonio cultural religioso, estableciendo con claridad los criterios y la catalogación de aquellos inmuebles que siempre han pertenecido y pertenecen al dominio público.

Este macabro rompecabezas jurídico suele generar más dudas que certidumbres, que sólo favorecen a quienes han invertido la prueba al inmatricular miles de bienes sin aportar ninguna. No es el caso. El escándalo de las inmatriculaciones practicadas por la Jerarquía católica no admite dudas acerca de su nulidad, incluso por partida doble: en la forma (por el procedimiento empleado) y en el fondo (por la naturaleza de los bienes inmatriculados). Y ninguna de

las dos cuestiones puede quedar al albur de la voluntad política de un gobierno o de la Jerarquía católica, porque la nulidad ni el dominio público son negociables. Lo que es nulo no existe ni produce efecto jurídico alguno. Y el dominio público, aunque aparezca inscrito como propiedad privada en el Registro, siempre seguirá siendo inalienable, imprescriptible e inembargable.

Delegar la impugnación de esta marabunta de asientos registrales en la decisión política de las distintas administraciones o de los propietarios afectados, además del colapso judicial, sólo provocaría la convalidación de aquellos bienes que no fueran reivindicados, sean públicos o privados. Especialmente grave sería dar por bueno que el Estado sólo reclame los que a fecha de hoy figuren inventariados: la inmensa mayoría de los bienes demaniales de nuestro patrimonio cultural religioso no estaba catalogado, debido a la presunción de dominio público eminente, a su incuestionable condición histórica de bienes *extra commercium*, y a la afectación expresa derivada de su excepción al acceso registral hasta la reforma de Aznar.

Así pues, no hay más solución que deshacer lo malhecho y hacer lo que no se hizo: cancelar de oficio todos los asientos practicados con certificación eclesiástica por ser nulos de pleno derecho; y determinar por ley cuáles son los criterios para calificar nuestro patrimonio cultural religioso de dominio público y proceder a su catalogación y registro.

## LAS SIETE PARTIDAS

DEL REY DON ALFONSO EL SABIO,

714

PARTIDA III.

TITULO XXVIII.

LEY XII.

*Cómo de las cosas sagradas, et religiosas et santas non puede ningunt home ganar señorío.*

Toda cosa sagrada, ó religiosa ó santa que es establecida á servicio de Dios non es en poder de ningunt home el señorío della, nin puede seer contada entre sus bienes: et maguer los clérigos las tengan en su poder, non han el señorío dellas, mas tiénnelas así como guardadores et servidores. Et porque ellos han á guardar estas cosas et servir á Dios en ellas et con ellas, por ende les fue otorgado que de las rendas de la egleſia et de sus heredades hobiesen de que vevir mesuradamente, et lo demas porque es de Dios, que lo despendiesen en obras de piedad, así como en dar á comer et á vestir á los pobres, et en facer criar los huérfanos, et en casar las vírgenes pobres para desvíarlas, que con la pobreza non hayan á seer malas mugeres, et para sacar cativos et reparar las egleſias comprando cálices, et vestimentas, et libros et las otras cosas de que fueren menguadas, et en otras obras de piedad semejantes destas.

Las Siete Partidas

### 3.- NULIDAD DE LAS INMATRICULACIONES POR CERTIFICACIÓN ECLESIAÍSTICA.

Todos los asientos de inmatriculación practicados con certificación eclesiástica, al amparo de los derogados artículos 206 LH y 304 RH, padecen la falta insubsanable de su nulidad de pleno derecho, debido a que dichas normas quedaron derogadas por inconstitucionalidad sobrevenida (Disp. Derogatoria CE y arts. 16 CE, 14 CE y 24 CE) y por contravenir la doctrina vinculante del TEDH emitida en la sentencia de 20/12/2016, que confirma la anterior de la que trae causa de 4/11/2014, caso Sociedad Anónima del Ucieza c. España (38963/08).

#### 3.1.- Nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida de los arts. 206 LH y 304 RH.

La inconstitucionalidad de estas normas franquistas es flagrante por su flagrante confesionalidad. Desde la entrada en vigor de la Constitución Española, ni la Iglesia Católica es Administración pública (en rigor, las distintas personalidades jurídicas que la componen), ni sus diocesanos son funcionarios públicos. Así lo advirtieron maestros de maestros civilistas como Albaladejo, Lacruz Berdejo o Roca Sastre. También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en supuestos de hecho gemelares al que nos ocupa. La STC 340/1993 de 16 noviembre, declaró derogado por inconstitucionalidad sobrevenida el art. 76.1 de la antigua Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, precisamente porque equiparaba a la Iglesia Católica con la Administración pública a los efectos de eximirla de la necesidad de demostrar "necesidad de ocupación de los bienes arrendados". El TC no encuentra una justificación proporcionada, objetiva y razonable que ampare esta desigualdad, vulnerando los arts. 16, 14 y 24 CE.

Los Registradores de la Propiedad debieron haber negado el acceso registral de estos bienes, al calificar la legalidad de las certificaciones eclesiásticas y de este proceso inmatriculador excepcional sin posibilidad de contradicción, en cumplimiento del artículo 18 LH: "*Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro*".

Es obligatorio e irrenunciable el ejercicio por los Registradores de esta función calificadora, que debe comenzar con un juicio de legalidad constitucional cuando se invoquen normas afectas de una flagrante



inconstitucionalidad sobrevenida para proceder a la inmatriculación de la finca. En ningún caso hablamos de usurpación de funciones jurisdiccionales y mucho menos de las competencias exclusivas del Tribunal Constitucional. Todo lo contrario. Nos atenemos a las propias resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN), en particular, la que declaró la inconstitucionalidad sobrevenida de la negativa absoluta y sin excepciones del acceso registral a los templos de culto en Resolución de 12 de enero de 2001, resolviendo favorablemente el recurso gubernativo interpuesto por la Iglesia Parroquial de Nuestra Señora de Navarrés, contra la negativa de la Registradora de la Propiedad de Enguera a inmatricularla en 1997. Llama la atención que expresamente omitiera un juicio similar sobre *“la idoneidad de la certificación expedida ex artículo 206 de la Ley Hipotecaria por las Autoridades de la Iglesia Católica para la inmatriculación de fincas que le pertenezcan”*, excusándose con el argumento formal de que no era objeto del recurso.

Lo que no admite duda es que la DGRN convalidó con carácter retroactivo el procedimiento inmatriculador de templos de culto antes de la reforma de Aznar de 1998, por entender que el art. 5.4 RH estaba afecto de “inconstitucionalidad sobrevenida” en relación a aquellos “que le pertenezcan” a la Iglesia Católica. Y para demostrar esa pertenencia, con idéntico criterio y por las mismas razones, los Registradores de la Propiedad deberían haberse abstenido de aplicar los arts. 206 LH y 304 RH por estar igualmente afectados de *“inconstitucionalidad sobrevenida”*.

### 3.2.- Nulidad por aplicación de la doctrina vinculante del TEDH.

Las Sentencias del TEDH de Estrasburgo de 20/12/2016, que confirma la anterior de la que trae causa de 4/11/2014, caso Sociedad Anónima del Ucieza c. España (38963/08), constituyen un hito jurídico de extraordinaria importancia para la reversión por nulidad de los bienes inmatriculados por la Jerarquía católica con arreglo al artículo 206 de la Ley Hipotecaria (LH) por las siguientes razones:

1ª. Es la primera vez que un órgano jurisdiccional e internacional se pronuncia expresamente contra el art. 206 LH, afirmando su incredulidad ante el silencio sobre la cuestión de las instancias judiciales españolas, y declarando que los actos realizados a su amparo vulneran la Convención Europea de los Derechos Humanos, entre otros argumentos, por tratarse de una norma *“arbitraria y difícilmente predecible al privar a otros interesados de las garantías procesales básicas para la protección de sus derechos”*.

2ª. Sus criterios jurisprudenciales en la interpretación de las normas vulneradas son de obligado cumplimiento para los poderes públicos españoles, en virtud del Principio de Primacía del Derecho Europeo tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en STC 61/2013, de 14 de marzo, FJ 5: *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE); interpretación que no puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales»* (STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 5; o STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9”).

3ª. En consecuencia, dado que no se trata de un acto aislado, sino de una *“violación continuada y masiva”* de los derechos garantizados por la Convención Europea de los Derechos Humanos, los poderes públicos están obligados a investigar la magnitud real de lo apropiado por la Jerarquía católica dando a conocer la lista de todos los bienes inmatriculados con arreglo al art. 206 LH, así como a establecer un procedimiento legislativo y general que permita restituir la legalidad conculcada, sin necesidad de someter a los particulares y administraciones afectadas a gravosos procedimientos judiciales. En la respuesta de la señora Jourová en nombre de la Comisión Europea (18.1.2016) a la pregunta ES P-014691/2015 sobre las inmatriculaciones dejó claro que *“corresponde a los Estados miembros, incluidas sus autoridades judiciales, garantizar que los derechos fundamentales se respetan y protegen de manera eficaz con arreglo a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos”*.

4ª. En el caso de que esto ocurriera y se iniciaran procesos judiciales invocando la nulidad de estas inmatriculaciones en los términos de las sentencias del TEDH, corresponde a los jueces y tribunales españoles acatarlos conforme al Principio de Convencionalidad que se desprende del art. 96 CE (que constitucionaliza la solución lógica de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969) y que recientemente se clarifica en la ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales (arts. 30.1 y 31).

5ª. Y, si a pesar de ello, se agotara la vía interna y los órganos judiciales españoles volvieran a eludir pronunciarse inaplicando el Control de Convencionalidad (como ha ocurrido de forma similar evitando elevar la Cuestión de Constitucionalidad), el TEDH

llegaría a una solución condenatoria rápida al contar ya con las dos previas sentencias-piloto y un procedimiento expeditivo en Estrasburgo, en virtud de la propia jurisprudencia del TEDH de esta técnica, ya recogida en el protocolo nº 14 a la CEDH (actual art. 28.1.b).

6ª. Así pues, a pesar de la actitud mantenida por el anterior Gobierno en las vías que propuso en la ejecución de la sentencia, evidenciando una defensa confesional e injustificable de los intereses de la Jerarquía católica en lugar de los intereses públicos, llegando a derogar el art. 206 LH para impedir que pudiera ser declarado inconstitucional y generar una “*amnistía registral*” que obligaba a los afectados a iniciar gravosos procesos individuales, ambas sentencias del TEDH no sólo confirman que las plataformas ciudadanas tenían razón en sus argumentos, sino que además ahora el Estado está obligado a acatarlas si no quiere verse abocado a una lluvia de indemnizaciones que pagamos todos y todas por bienes que termina apropiándose ilegalmente la Jerarquía católica.

### 3.3.- La nulidad debe ser declarada de oficio y en cualquier tiempo.

La Jerarquía católica no deja de repetir, con razón, que la inmatriculación por sí misma no es forma de adquirir el derecho inscrito. Tomando al pie de la letra esta afirmación, si la inmatriculación no concede la titularidad, tampoco la privaría una declaración de nulidad. En ese caso, la Jerarquía católica mantendría intacto su derecho a registrar aquellos bienes y derechos cuya titularidad pueda demostrar por los medios establecidos a tal fin, sin privilegio alguno. Sirvan como ejemplos los intentos fallidos de inmatriculación tras la derogación de la norma por de la Basílica de las Angustias por el Arzobispo de Granada, o la reciente resolución de un Juzgado de Palencia negando la inmatriculación de la Iglesia de San Francisco por insuficiencia probatoria de la mera certificación eclesiástica, después de tomar en consideración otras pruebas contradictorias. Ambas resoluciones registrales y judiciales se bastan por sí solas para demostrar que, de haber sido éste el procedimiento habitual, no habría tenido lugar este escándalo inmobiliario por parte de la Jerarquía católica.

Aunque es cierto que la inmatriculación no implica la adquisición del derecho, sí que podría coadyuvar para que se produzca en virtud de la presunción posesoria y de pertenencia a favor del titular inscrito, sea relajando los requisitos materiales y temporales para la usucapión, o manteniendo como válida la adquisición onerosa del tercero que confió en la

veracidad del asiento. Nada de esto ocurriría tratándose de una falta insubsanable de nulidad, puesto que “*la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes*” (art. 33 LH). En consecuencia, la declaración de nulidad impediría la usucapión por la Jerarquía católica de cualesquiera bienes inscritos con arreglo a estas normas, así como la adquisición “*a non domino*” del tercero hipotecario. En ningún caso tendrían lugar la usucapión ni la adquisición por tercero hipotecario sin el bien fuera de dominio público.

La nulidad puede ser declarada en cualquier tiempo. Los dos años que menciona el art. 207 LH no implican un plazo de impugnación registral (STS 15/01/2001), sino el margen de garantía que debe transcurrir para otorgar plena eficacia a las adquisiciones “*a non domino*”, consciente el legislador de la inseguridad jurídica que conlleva este género de inmatriculaciones.

Y la nulidad debe declararse de oficio. Debido a la excepcionalidad y volumen extraordinario de los asientos afectados de nulidad insubsanable, derivada de la inconstitucionalidad sobrevenida de las normas empleadas para llevar a cabo su práctica, el Gobierno del Estado o el Ministerio de Justicia, del que dependen gubernativamente la DGRN y los Registradores de la Propiedad, debe ordenar su cancelación atendiendo la orden y la doctrina vinculante del TEDH.

Esta declaración de nulidad por flagrante inconstitucionalidad sobrevenida y vulneración del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, encuentra precedentes en la misma jurisprudencia registral de la DGRN (Resolución de 12 de enero de 2001), e incluso en el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, de modificación de determinados artículos del Reglamento Hipotecario, en cuya exposición de motivos se expresa que “*se suprime por inconstitucional la prohibición de inscripción de los templos destinados al culto católico*”; y es que, se trataba de una norma incompatible con el principio de aconfesionalidad del Estado, toda vez que el artículo 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 de otro lado, esta declaración de nulidad se realizaría en cumplimiento del mandamiento judicial derivado de las Sentencias del TEDH de Estrasburgo de 20/12/2016, que confirma la anterior de la que trae causa de 4/11/2014, caso Sociedad Anónima del Ucieza c. España (38963/08). Es reiterada la ju-

risprudencia del TEDH que recuerda que una sentencia en la que se declare una vulneración acarrea, para el Estado demandado, la obligación de ponerle término y de reparar sus consecuencias de manera que se restablezca la situación preexistente, en la mayor medida posible (Iatridis c. Grecia [GC], no 31107/96, § 32, CEDH 1999-II). Es cierto que aún no existe un procedimiento interno y reglado para ejecutar las Sentencias del TEDH, y que los Estados contratantes tienen libertad de elegir los medios para hacer cumplir una sentencia en la que se declare que ha habido una vulneración. En su momento, el anterior Gobierno manifestó al TEDH que era posible proceder a la *restitutio in integrum*, y que para ello se necesitaría que la inmatriculación registral se declarara nula. En consecuencia, reconocía y acataba la declaración de nulidad respecto a la inmatriculación sin garantías procesales en virtud del derogado art. 206 LH. Pero la vía jurídica que ofreció al TEDH era notoriamente gravosa para la parte demandante, y en ningún caso asumía globalmente la doctrina del propio Tribunal en relación a la vulneración masiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Así pues, sea mediante Orden Ministerial o Decreto del Gobierno, el mandato a los Registradores de la Propiedad para la cancelación por nulidad insubsanable de todos los asientos practicados por la Jerarquía católica (en cualquiera de sus denominaciones) con arreglo al art. 206 LH, al menos desde la entrada en vigor de la Constitución española por flagrante inconstitucionalidad sobrevinida, no sólo es un deber inexcusable dentro de las competencias internas de los poderes del Estado, sino que además se llevaría a cabo en ejecución de la doctrina y resoluciones vinculantes del TEDH.

#### 4.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BIENES ECLESIALES Y ECLESIASTICOS

Y si resulta complejo el análisis de los vicios de ilegalidad que adolece este privilegio inmatriculador, no lo es menos determinar el régimen jurídico aplicable a los bienes de la Iglesia Católica (que llamaremos eclesiales) y a los bienes de carácter religioso católico (que llamaremos eclesiásticos).

En primer lugar, por la compleja naturaleza jurídica de lo que llamamos Iglesia Católica, así como por su peculiar relación institucional con las distintas formas históricas del Estado, siendo considerada durante siglos como Estado mismo o una especie de administración en su seno, reforzada a partir del primer concordato de 1851, con las solas excepciones rele-



Ejemplos de monumentos inmatriculados por la Iglesia Católica

vantes de la Segunda República y la singularidad de la que disfruta a partir de la actual constitución y del Concordato de 1979.

En segundo lugar, por la propia indefinición de las categorías de “bienes eclesiales y eclesiásticos”, dado que no todos los bienes de la Iglesia son religiosos y a la inversa, que incluirían:

- Los inmuebles eclesiales en sentido estricto, de los que pudieran ser legítimos titulares en propiedad las distintas corporaciones de la Iglesia Católica, merced al correspondiente título material que así lo acredite, no importa el uso al que se destinen.
- Aquellos inmuebles de carácter religioso, sean eclesiales o no, especialmente los que histórica y jurídicamente han sido considerados bienes de dominio público, comunales o patrimoniales del Estado. Sin embargo, tras el escándalo de las inmatriculaciones masivas y teniendo en cuenta que en España se reconoce unánimemente que el 80 por 100 del Patrimonio Artístico español, o quizás más, tiene raíces eclesiásticas, prácticamente hoy todo aparece inscrito a su nombre.

Y en tercer lugar, por los distintos regímenes jurídicos que han transido los bienes inmuebles que la Iglesia Católica ha detentado a lo largo de la historia:

- De una parte, los templos o inmuebles destinados al culto en posesión de la Iglesia Católica, especialmente los construidos antes de la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, siempre tratados a efectos civiles y registrales como bienes de dominio público hasta la reforma hipotecaria llevada a cabo por Aznar en 1998.
- De otra, aquellos bienes que mantienen la cualidad desamortizable debido a que la Iglesia Católica adquirió su posesión con anterioridad a 1860,

aunque hayan sido inscritos en el Registro de la Propiedad sin hacer mención a la misma, sobre los cuales el Estado mantiene intacto su derecho a enajenar.

– Y por último, aquellos bienes en posesión de la Iglesia Católica con anterioridad a 1860 pero no desamortizables por estar exentos, así como los que hubiera adquirido con posterioridad con el debido título, sobre los que no se discute su dominio.

La cuestión se complica aún más teniendo en cuenta que las distintas denominaciones de la Jerarquía católica han inscrito a su nombre bienes de toda índole, públicos y privados, inventariados o no, de uso religioso o no, desamortizables o no..., sin acreditar título alguno con arreglo al art. 206 LH y 304 RH, antes y después de la reforma de Aznar. En virtud de los principios derivados de la protección registral, todos esos inmuebles parecen hoy privados y enajenables por la Iglesia, a pesar de que muchos de ellos no han perdido su condición jurídica como bienes de dominio público, comunales, patrimoniales de la administración, o desamortizables por el Estado.

Buena parte de culpa proviene del vacío legal generado tras la Constitución de 1978, al separar formalmente la Iglesia del Estado en su art. 16 CE, pero dejando sin derogar las normas franquistas que las mantenían hermanadas a efectos registrales, y dejando sin resolver la titularidad y el régimen jurídico de aquellos bienes en posesión de la Iglesia Católica que nunca perdieron su condición de desamortizables, o que fueron construidos y tutelados históricamente por el pueblo o por las distintas administraciones del Estado.

Esta anomalía sí se afrontó con rigor durante la Segunda República, con la nacionalización razonada del patrimonio eclesiástico tomando como referencia el modelo francés. En la España de la Transición se prefirió el silencio y un limbo jurídico que fue aprovechado por la Iglesia Católica para inscribir en masa más de 30.000 bienes sólo desde la reforma de Aznar, careciendo más de 14.000 de cualquier afectación religiosa. Seguimos desconociendo cuántos se inmatricularon con este privilegio antes de 1998, pero a tenor de los datos que poseemos de Aragón, Navarra o Euskadi, no sería descabellado pensar que la cifra es similar o superior.

Por eso resulta crucial y urgente regular mediante ley cuáles son los criterios para determinar la naturaleza

pública del patrimonio cultural de carácter religioso, así como practicar el inventario de los mismos en sus distintas categorías para proceder a su debida inscripción registral. Y, paralelamente, identificar todos los bienes eclesiásticos desamortizables sobre los que el Estado mantiene su derecho a enajenar para hacerlo constar en el Registro de la Propiedad.

#### 4.1.- El patrimonio cultural público de carácter religioso.

Debemos a Giannini la conocida definición de “*bien cultural*” como aquel que aporta un testimonio material de los valores de una civilización. Así pues, todo bien cultural se compone de un cuerpo (la cosa en sí) y un alma (su transcendencia inmaterial para la comunidad) que le confiere la entidad jurídica de bien y lo entroniza en el ámbito tuitivo de lo público. Ciertamente que esta “*función colectiva*” de un bien cultural no le otorga por sí sola la condición demanial o de titularidad pública. Por la misma razón que su posible naturaleza religiosa tampoco implica necesariamente que pertenezca o que deba pertenecer a la Iglesia Católica.

De manera que se hace necesario deslindar aquellos bienes culturales de los que puedan ser titulares en propiedad personas físicas o jurídicas, como las distintas corporaciones de la Iglesia Católica, mercedores de especial protección pública en su conservación, gestión y enajenación; de aquellos bienes culturales adscritos al dominio público, patrimoniales de la Administración o comunales, aunque pudieran tener uso o carácter religioso.

La raíz de la confusión obedece a la naturaleza polisémica de la palabra “iglesia”: institución compleja con Estado propio, compuesta de corporaciones de distinta naturaleza y autonomía; comunidad de creyentes; y lugar donde practican su confesión. Como si del misterio trinitario se tratase, las distintas acepciones de la misma palabra provocan la asociación equivocada de que las iglesias edificios pertenezcan a la iglesia comunidad y, por tanto, a la iglesia Jerarquía. Cuando no es así.

No sólo porque el Tribunal Supremo haya declarado en reiteradas ocasiones que el potencial uso religioso de un inmueble no condiciona su titularidad eclesiástica, sino porque la regla general ha sido justo la contraria a lo largo de la historia.

Desde el antiguo Derecho Romano, las cosas sagra-



das no eran de nadie y, en consecuencia, quedaban fuera del comercio<sup>2</sup>.

La recepción romanista en los derechos medievales, mantuvo a las cosas sagradas y religiosas fuera del señorío de los particulares y del comercio de los hombres<sup>3</sup>. La evolución de la clasificación de las cosas públicas a partir de la Baja Edad Media fue reducir la dualidad de bienes de la Corona y bienes de los municipios, discutiéndose ya entonces si se trataba de un verdadero derecho de propiedad o el ejercicio de una potestad sobre los mismos. En cualquier caso, el uso público de los bienes sagrados y religiosos mantenía vigente, con carácter general, su naturaleza pública y *extra commercium*.

Porque también existieron las denominadas “*Iglesias propias*”<sup>4</sup>, es decir, inmuebles destinados a ser iglesias pero excepcionalmente de propiedad privada, al margen de la estructura administrativa de la Corona o de la Diócesis<sup>5</sup>. Más que amparadas en el derecho germánico, parece que la posibilidad de apropiación particular de lugares de culto ya se hallaba reconocida en el Bajo Imperio Romano (*Código Teodosiano* 1,6,5,2, *Código de Justiniano* 1,5,10, *Novelas* 123...), fundada en los principios del régimen señorial agrario, el *ius fundi y proprietatis soli*. El propietario del suelo sobre el que construía la iglesia gozaba del derecho a percibir diezmos, estipendios o donaciones para su mantenimiento, así como el derecho a nombrar y sostener a los oratorios y diocesanos, en un régimen similar al de los monasterios de fundación particular, como reconocía el Canon III del Concilio de Lérida del 546. El Concilio IX de Toledo de 655 confirma que los obispos no tenían derecho de propiedad ni potestad alguna de administración sobre estas iglesias privadas, hasta el extremo que los herederos de los fundadores podían denunciarlos si cometían fraude al intentar hacerlas suyas. A pesar de que el *Código de Justiniano* (1,2,14; 1,2, 21)

extendía el principio de inalienabilidad a las iglesias privadas, lo cierto es que sí fueron objeto de venta con el transcurso de los siglos, a diferencia de los templos de culto en posesión de la Jerarquía eclesiástica.

Todo cambia a partir de la Revolución francesa. En Europa, por supuesto. Sin perjuicio de que la Asamblea Nacional acordara la venta del dominio de la Corona en el art. 2 del Decreto 19 diciembre de 1789, el posterior “*Código de dominio*” de la ley 22 de noviembre - 1 de diciembre de 1790 consideró en buena lógica que aquellos bienes comunes que formaban parte del dominio de la Corona pasaran a ser considerados de dominio público o “nacional”. De manera que, en virtud del principio del “*dominio eminente*”, pertenecía a la Nación todo aquello que no era ni pudiera ser susceptible de propiedad privada, incluidos los bienes de uso religioso. Junto a ellos, formarían parte de la propiedad comunal, sin controversia desde el art. 542 del *Code* napoleónico, todos aquellos que generen renta para los municipios así como los que fueran de aprovechamiento comunal o permitan el uso público de todos, con mención expresa a las cosas sagradas.

A partir de la codificación, se plantea la necesidad de diferenciar los bienes de dominio público (inalienables e imprescriptibles), de los que pudieran ser susceptibles de dominio privado por las personas públicas. Debemos a Proudhon, y a su antecesor Pardessus, la distinción primaria entre las históricas cosas *extra commercium* y el dominio público nacional (del que forma parte el municipal y responde a los mismos principios) que engloba las cosas afectas al uso de todos: el territorio, las cosas sagradas, los establecimientos públicos, las vías urbanas, los caminos vecinales y los caminos públicos que no son ni carreteras ni caminos vecinales. Distintos de aquellos son los bienes que integren el dominio privado

<sup>2</sup> D.1.8.1. Gayo; *Instituta*, libro II. «La capital división de las cosas se reduce a dos especies; porque unas son de derecho divino, y otras de derecho humano. Son de derecho divino, por ejemplo, las cosas sagradas y las religiosas. También las cosas santas, como los muros y las puertas, son en cierto modo de derecho divino. Mas lo que es de derecho divino, no está en los bienes de nadie; pero lo que es de derecho humano, está las más de las veces en los bienes de alguno; puede, no obstante, no estar tampoco en los bienes de alguno; porque los bienes de la herencia, antes que haya algún heredero, no están en los bienes de persona alguna. Mas las cosas que son de derecho humano, o son públicas, o privadas; las que son públicas se reputa que no están en los bienes de nadie; porque se considera que son de la misma universalidad. Pero son privadas las que son de cada uno».

<sup>3</sup> En *Las Partidas* de Alfonso X, después de definir lo que debería entenderse como dominio privado (Partidas, III, XXVIII, 1), recuperó la distinción entre los bienes susceptibles de señorío particular y libre disposición (Partidas, III, XXVIII, 1 y 2); de las *res communes omnium* (*res publicae in uso publico* del Derecho Romano) que no son de nadie porque son comunales y nos pertenecen a todos (Partidas, III, XXVIII, 2, 3, 9 y 10); los bienes de la Corona (Partidas, III, XXVIII, 11); y los que no pueden formar parte de ningún patrimonio, como sucede con las cosas sagradas y religiosas (Partidas, III, XXVIII, 2, 12, 13, 14 y 15).

<sup>4</sup> Término acuñado en 1925 por Manuel Torres López, tomando como referencia el alemán “Eigenkirchen” que acuñara Stutz.

<sup>5</sup> Referencias a este tipo de “Iglesias privadas” se hallan por doquier en fuentes documentales peninsulares como los Concilios de Lérida (524), Toledo (589) Mérida (666), Crónica de Juan II, Ordenamiento de Cortes de Guadalajara de 1390), como extrapeninsulares (Tácito, Código Teodosiano, legislación del papa Qelasio (492-496), Orange (441), Arlés (443), Agde (506), Orleans (511, 541), Concilio de Braga (572), el *Código* y las *Novelas* de Justiniano, llegando incluso hasta el s. XIV en la Crónica de D. Pedro López de Ayala.



de la Nación, así como el dominio comunal de los municipios, entre ellos, bosques y pastos comunales.

Parece más que evidente que se debe a la afectación histórica de los templos de culto para su uso universal lo que determina su naturaleza demanial. En este sentido, la RDGRN 31 de marzo de 1982, sobre el fundamento de la prohibición de acceso registral de los templos de culto, argumentaba “*que entre los bienes de la Iglesia, al igual que los del Estado, Provincia, Municipio, cabía la distinción (...) entre los destinados al uso general de todos los fieles y que por su misma naturaleza deberían estar excluidos de la inscripción, y aquellos otros bienes de la propiedad privativa que serían inscribibles*”. Parece deducirse que la exclusión de la inscripción de los templos para la DGRN antes de la reforma de Aznar no se justificaba sólo por razón de su notoriedad, ni tampoco por su afectación religiosa, sino por ser de uso general y abierto a toda la ciudadanía. Y en cuanto que bienes de dominio público, los templos no podían ser de nadie, ni siquiera del Estado o de sus distintas administraciones, no sólo porque no fueran sus dueños, sino porque tampoco se trata de un derecho de propiedad en sentido estricto<sup>7</sup>.

#### 4.1.1. Causa y consecuencia de la declaración de demanialidad: la exclusión del tráfico jurídico.

Así pues, con carácter previo, habría que definir los criterios legales para declarar que un bien pertenece al dominio público y cuáles son las consecuencias jurídicas derivadas de ello.

Partiendo del propio Código Civil (arts. 339 y 344.1), es conocida la división de los bienes públicos en estas tres categorías:

1º.- Los “bienes patrimoniales”, susceptibles de un derecho de propiedad comparable al de cualquier particular, pero que entran dentro del dominio público y sus reglas moralizadas por la función pública que están cumpliendo.

2º.- Aquellos bienes que precisan de autorización expresa del Estado o de la persona pública competente para su uso y explotación.

3º.- Y los bienes que están fuera del comercio porque son de uso común, estando su administración

y cuidado a cargo del Estado o del correspondiente sujeto público, que no tiene un derecho de propiedad *stricto sensu*, sino una relación de señorío o jurisdicción sobre unos bienes que no son de nadie, sino de la comunidad en general y que por lo tanto son en principio inembargables, inalienables e imprescriptibles para preservar fundamentalmente el uso común.

A esta última categoría, han pertenecido presuntiva e históricamente los templos de culto, teniendo en cuenta los cuatro clásicos elementos que determinaron su naturaleza demanial: subjetivo (Iglesia como corporación pública), objetivo (naturaleza sagrada *extra commercium* y notoriedad del bien), teleológico (por su uso general en cuanto servicio público) y normativo (por su prohibición de acceso registral). Sin embargo, muchos de ellos desaparecen formalmente con la aconfesionalidad del Estado tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978. ¿Dejan por ello de ser bienes de dominio público?

Coincido con Julio González en la dificultad actual de encuadrar la demanialidad en aquellos criterios legales tan difusos, de ahí que sugiera “*su acotamiento sólo a las grandes categorías de bienes que han de estar fuera del comercio*”. Es decir, que la inalienabilidad como consecuencia sea la verdadera causa por la que un bien deba ser declarado de dominio público. Y ello no supone que el bien pase a engrosar las propiedades de la Administración, sino que la *publicatio* actúa como un título de intervención administrativa para que no sea ni pueda ser de nadie. Incluso para quienes se atreven a cuestionar lo obvio, la sola declaración como Patrimonio Mundial Unesco y de Valor Excepcional de un bien como la Mezquita-Catedral de Córdoba (y de otros similares) prueba de manera fehaciente e ineludible que el bien trasciende de los esquemas del derecho de propiedad, por más que pudiera invocarse su función social como excusa. Más bien a la inversa: es de tal importancia su función social y colectiva que supera los contornos jurídicos del derecho propiedad y precisa de la *publicatio* para excluir al citado bien del tráfico jurídico comercial.

En esta misma dirección se pronunció el Tribunal Constitucional en la STC 227/88: “La incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los po-

<sup>7</sup> Es verdad que con el histórico caso de la desafectación de las murallas de Basilea, durante el pleito mantenido en 1862, se abrió una brecha doctrinal entre Ruttimann y Derenmurg (que mantenían que el dominio público era una especie de derecho de propiedad aunque fuera de uso común), y Keller y Ihering (que negaron que se tratase de un derecho propiedad). En España, fue Fernández de Velasco quien recepcionó estas últimas, tomando como referencia a Hauriou, negando el derecho de propiedad para el dominio público.

deres públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes de dicho tráfico iure privato. Esa es la clave. La mejor manera de gestionar y proteger los intereses colectivos pasa porque el bien no pueda ser enajenado, no para que sea mío, sino para que no sea de nadie. La *publicatio* se convierte así en una necesidad social y, por tanto, en una manifestación técnico jurídica del Estado Social para la gestión de estos bienes, en palabras de la STC 149/91 *“teniendo en cuenta la importancia que tienen para la colectividad, se crean instrumentos jurídicos que permiten tanto la defensa del carácter público del bien, sin usurpaciones por parte de los particulares que impedirían prestar ese servicio a los intereses generales, como la utilización general por parte de todos aquellos que lo precisen (tanto en el demanio natural como artificial)”*.

En consecuencia, no existe un *“derecho real de dominio público”*. Con la *publicatio* o declaración de demanialidad, las administraciones no pretenden conquistar propiedades, sino potestades para proteger la naturaleza y la función pública de bienes de extraordinaria importancia para la sociedad, sustrayéndolos del tráfico jurídico privado. La única titularidad material recae sobre las competencias de las distintas administraciones implicadas, no exclusivas ni excluyentes, para la coordinación y cooperación en la protección de los bienes demaniales, y que se resuelven por el principio de especialidad.

### 4.1.2.- Reserva de ley y competencia en la declaración de demanialidad del patrimonio cultural.

En principio, corresponde al Estado (art. 149 CE) declarar mediante ley la condición demanial de aquellos bienes que entienda merecedores de especial protección, así como establecer su régimen jurídico fundado en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (art. 132.1 CE) para evitar que pudieran caer en manos privadas por cualquier circunstancia, como su inmatriculación indebida.

Con carácter genérico, sólo los yacimientos arqueológicos (posteriores a la Ley 16/1985 PHE) tienen la consideración legal de dominio público (art. 44.1). Llama la atención que el art. 27 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco haga lo propio respecto a los bienes *“calificados”* (similar a BIC) *“cuyos propietarios sean la Comunidad Autónoma, los territorios históricos o los municipios, que quedarán automáticamente protegidos bajo el régimen del dominio público siendo, en consecuencia, sea cual*

*fuere su destino o afectación, imprescriptibles e inalienables, quedando sujetos al uso y aprovechamiento propio de los bienes demaniales”*.

Fuera de estos casos concretos, la consideración demanial de un bien mueble o inmueble dependerá de su afectación al uso o a un servicio público. En consecuencia, siguiendo a Barcelona Llop, sólo tendrían la condición demanial aquellos bienes culturales:

- Afectos a la prestación de servicios públicos culturales (museos, archivos, bibliotecas públicas...)
- Que ornamenten permanentemente dependencias oficiales o sirvan de soporte físico (edificios)
- Y todos los de titularidad pública cuya función esencial sea la difusión cultural (murallas, castros, castillos...)

El resto de los bienes de titularidad pública tendrían la consideración de patrimoniales, igualmente inembargables por la STC 166/1998. Y los que fueran acreditadamente privados, debido en su caso a la función social de su valor cultural, tendrán que atenerse a un régimen jurídico de derecho público para su especial protección, esencialmente atribuido en su ejecución a las CCAA.

A tenor de lo dicho, debe quedar claro que no podemos confundir régimen jurídico demanial, patrimonial o privado de un bien cultural, con la protección pública que merece en todo caso, y cuya competencia material recae en el Estado en cuanto a la *“preservación del patrimonio cultural común, principios unitarios que reclaman una definición unitaria, protección contra la exportación y la expoliación”*, mientras que las funciones ejecutivas ordinarias serán de competencia autonómica (STC 17/1991 de 31 de enero, dictada como consecuencia de varios recursos de inconstitucionalidad contra la LPHE).

Éste es el marco genérico del patrimonio cultural y del dominio público en el que nada se dice de los bienes religiosos, sean eclesiales o no. Y ahí radica el problema. Respecto de los *“bienes muebles declarados de interés cultural y los incluidos en el Inventario General que estén en posesión de instituciones eclesiásticas, en cualquiera de sus establecimientos o dependencias”*, el artículo 28 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 establece que *“no podrán transmitirse por título oneroso o gratuito ni cederse a particulares ni a entidades mercantiles. Dichos bienes sólo podrán ser enajenados o cedidos al Estado, a entidades de Derecho Público*

o a otras instituciones eclesiásticas". Cláusulas legales de prohibición de disponer semejantes también se contienen en la legislación autonómica. Sin duda, normas coherentes con la tradición jurídica española que consideró al patrimonio de la Iglesia Católica como parte del tesoro histórico y que habría que revisar, al menos, respecto de aquellos bienes adquiridos con sus recursos propios tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, para evitar posibles discriminaciones respecto al poder de disposición de los restantes titulares de bienes que sean patrimonio histórico artístico.

Sin embargo, guarda un injustificable silencio respecto a los bienes inmuebles de carácter religioso, porque el legislador no duda de su evidente naturaleza *extra commercium*, así como de la responsabilidad del poseedor y de la administración en su conservación y protección. Nadie cuestiona la condición demanial respecto a otros bienes de similar naturaleza y notoriedad cultural como la Sinagoga de Córdoba. De ahí el escándalo que supone la inmatriculación masiva por la Jerarquía católica de bienes eclesiásticos después de su restauración con cantidades millonarias de dinero público, eludiendo su deber legal e inmediato como poseedor de los mismos, y que no hiciera lo propio respecto de los muchos inmuebles en ruinas, en un flagrante abuso de derecho y fraude de ley.

No cabe duda que la prohibición de acceso registral a los templos de culto se debía a su presunción demanial, tanto por el exorbitante valor cultural de infinidad de ellos, como por su uso y mantenimiento histórico por la comunidad en cuanto que servicio público, mientras Iglesia y Estado fueron uña y carne. Esa lógica se rompe con la Segunda República al considerarlos lo que siempre habían sido, bienes del común, desde que el culto deja de ser un servicio que corre por cuenta del Estado, por la misma razón que la desafectación de un hospital no significa que pase a manos de los médicos. Pero no se hizo lo propio con la llegada de la Constitución vigente, ni tampoco se alcanzó con el Estado Vaticano un acuerdo parecido al portugués de 1940 que reconocía la naturaleza demanial de los bienes religiosos de interés cultural, manteniendo la Jerarquía católica su posesión mientras lo destine al culto, a cambio de que el Estado asuma su mantenimiento.

Paradójicamente, muy poco ha cambiado en este aspecto el régimen actual respecto al confesional anterior. En la normativa interna de la Iglesia Católica contenida en el libro V del CIC de 1983, "*De los Bienes Temporales de la Iglesia*", a pesar de que según el canon 1254 la legitimidad de su tenencia se justi-

fica en que deben destinarse, entre otros fines, para sustentar al clero y demás servidores de la Iglesia, lo cierto es que la curia sigue acogida al Régimen General de la Seguridad Social del Estado y, salvo excepciones, sigue sostenida por los Presupuestos Generales del Estado y no por los posibles beneficios de los bienes temporales de la Iglesia o de las diócesis en particular en virtud del Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español. No cumpliendo el clero formalmente con un servicio público debido a la aconfesionalidad del Estado, en verdad, es el Estado quien lo sufraga como si así fuera.

No obstante, esta cruda y condenable realidad resulta inadecuada desde un punto de vista jurídico para cualificar los templos de culto como bienes demaniales. La desafectación expresa que se llevó a cabo en la Segunda República fue la que realizó Aznar de manera tácita al derogar el art. 5 del Reglamento Hipotecario. Sólo que en sentido radicalmente opuesto permitiendo la privatización en masa de lo que hasta entonces era considerado dominio público. Admitamos que la norma podía ser inconstitucional, al igual que los arts. 206 LH y 304 RH, puesto que impedía a la Iglesia Católica inmatricular los templos de culto construidos a su costa y en su terreno a partir de 1979, en una evidente discriminación con los bienes religiosos de otras confesiones. Pero lo hizo por decreto y sin matices: una inconstitucionalidad por partida doble

- De una parte, porque la desafectación tácita se llevó a cabo vulnerando formalmente la reserva de ley.
- Y de otra, porque la generalidad de los templos de culto construidos con anterioridad a 1979 pertenecen a una categoría extraordinaria de bienes demaniales sobre los que nunca ni nadie cuestionó desde el Derecho Romano su naturaleza inalienable, inembargable e imprescriptible.

¿Se puede vender la Mezquita de Córdoba, la Giralda de Sevilla o la Seo de Zaragoza? A nadie se le pasaría por la cabeza defender semejante barbaridad. Ni siquiera a la Jerarquía católica que las privatizó al inscribirlas en el Registro de la Propiedad. Y porque son inalienables, pertenecen al dominio público. La imposibilidad jurídica de ser enajenados es la característica por excelencia de los bienes demaniales, que trae causa de la prohibición de venta de las cosas sagradas del Derecho Romano y la recepción, luego de los bienes patrimonio de la Corona y que terminó incorporándose a los textos constitucionales en el siglo XIX. Al estar prohibida su enajenación,



cualquier acto jurídico contrario será nulo de pleno derecho (art. 1271 CC y art. 6 CC), no pudiendo invocar protección registral el tercero de buena fe (art. 34 LH)

Y si dichos bienes están fuera del comercio de los hombres, tampoco pueden adquirirse por usucapión (art. 1936 CC). De hecho, ni siquiera son técnicamente poseíbles. Admitir que la Mezquita de Córdoba o que otros inmuebles de similares características se adquirieron por usucapión, implicaría aceptar que pueden ser enajenados. Como advierte la generalidad de la doctrina, la prescripción inmemorial no ha sido, nunca y en ningún caso, aplicable a los supuestos de posesión tolerada de bienes públicos y comunales.

### 4.1.3. Catalogación, inscripción registral y defensa de los bienes demaniales de carácter religioso.

Para la defensa y conservación de los bienes públicos, los arts. 132.3 CE y 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, les conceden todas las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello<sup>8</sup>. Un argumento más para esgrimir como primera medida la posibilidad de utilizar la ley o la vía reglamentaria para cancelar todas inmatriculaciones practicadas con arreglo al inconstitucional art. 206 LH, conforme a la doctrina vinculante del TEDH. Y sería entonces cuando se debería de proceder a registrar los bienes demaniales, debidamente inventariados, conforme a los criterios fijados en la ley promulgada al efecto.

*La publicatio* o título de intervención pública precisa que el bien en cuestión forme parte del inventario administrativo (medida de protección interna), y se libre la oportuna certificación para que pueda ser inscrito en los Registros Públicos (medida de protección externa). El art. 32 LPAP establece con rotundidad que *“las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar con el suficiente detalle, las menciones que resulten necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y destino o uso a que están siendo dedicados”*. A tal efecto, las administraciones están obligadas a investigar la situación de bienes y

derechos *“que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto”* (art. 45 y ss. LPAP). El procedimiento que se inicie a tal fin deberá concluir en dos años y, si no fuera posible, se archivarán las actuaciones de acuerdo con lo previsto en el art. 47 e) LPAP. En buena lógica, la publicación de la lista de los bienes inmatriculados por la Jerarquía católica (al menos desde 1998 hasta 2015), debería abrir procesos de investigación a mansalva por las distintas administraciones. Sin embargo, con sinceridad, no creo que deba ser el camino adecuado, y menos aún sin una norma previa que delimite con claridad cuáles son los criterios para la demanialidad del patrimonio cultural de carácter religioso.

Una vez que formen parte del Inventario de Bienes de la Administración General del Estado, las certificaciones que se emitan *“no surtirán efectos contra terceros ni podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos”* (art. 33.4 LPAP). En palabras de la STS 29/4/1989 *“acreditada por la oportuna certificación, tiene iguales efectos que la escritura pública, incluso para su inclusión en el Registro de la propiedad, respecto de bienes inmuebles y derechos reales”*. Y será con ella, en virtud del art. 36.1 LPAP, que *“las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros”*. Y en el caso de que no lo hicieran, para salvaguardar el patrimonio público de apropiaciones privadas, el art. 37 LPAP habilita a los propios registradores para que insten a la Administración la incoación del procedimiento debido cuando tengan constancia de la no inscripción en el Registro de la Propiedad de bienes públicos de su demarcación. Nada de esto se hizo.

No creo que obedezca a la casualidad que fuera a partir del año 2003, coincidiendo con la promulgación de la LPAP y no con la reforma de Aznar, cuando arrancara con mayor intensidad el proceso inmatriculador por parte de la Jerarquía católica. Parafraseando a Alejandro Gutiérrez, se abrió la veda para una carrera de pillos en la que no comparecieron las Administraciones Públicas por una imperdonable falta

<sup>8</sup> Entre ellas, la recuperación posesoria de oficio, sin plazo para los demaniales y de un año respecto de los patrimoniales, así como el ejercicio de la policía demanial, en palabras de Sánchez Morón, *“conjunto de medidas de vigilancia y de potestades de limitación de actividades privadas sobre los bienes de dominio público que las leyes confieren a la administración para defender la conservación y buen uso de dichos bienes e impedir cualquier alteración de su estado y características”*.

de diligencia, añadida a la desidia del legislador al no derogar los arts. 206 LH y 304 RH, ni pronunciarse sobre la regulación, inventario y registro del patrimonio cultural de naturaleza religiosa. Simplemente, lo dejaron estar como si se tratara de un pacto de no agresión entre el Estado y la Iglesia Católica, del que sólo ha resultado agredida la ciudadanía al verse privada de su patrimonio histórico.

De hecho, tampoco se cumplió el mandato establecido para la Comisión Mixta Iglesia-Estado<sup>9</sup> para la cooperación técnica y económica y la realización de un inventario de los bienes muebles e inmuebles, archivos, bibliotecas, museos..., que tuvieran interés histórico y pertenecieran por cualquier título a las entidades eclesásticas. Para efectuar tal inventario, la citada Comisión Mixta, el 30 de marzo de 1982, estableció las normas para concertar la composición de los equipos que redactarían el inventario, cuándo, cómo y con cuántas copias se efectuaría este, a quiénes se destinarían, así como el lugar de ubicación de los objetos inventariados. Tras el encuentro en el verano de 2018 entre la Vicepresidenta del Gobierno, Carmen Calvo, y el representante del Vaticano, acordaron crear una comisión compuesta por ambas partes (desconocemos si se refería a ésta o a otra nueva para la ocasión) que tendría por finalidad la realización de este inventario y poner orden en el escándalo de las inmatriculaciones, adjudicando cuáles pertenecerían a la Iglesia y cuáles al patrimonio público. Sin duda, duplicando el escándalo porque, como ya hemos reiterado, la nulidad y el dominio público no se negocian.

Hemos comprobado que las normas existían. Pero nadie actuó. Ni siquiera la ciudadanía ejerciendo la acción popular contenida en el artículo 68 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que después de recordar que también *“las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos”*, habilita a cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos para requerir su ejercicio a la entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles. Y *“si en el plazo de esos treinta días la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local. De*

*prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido”*.

En conclusión, no basta con la declaración de nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida de todas las inmatriculaciones practicadas por la Iglesia Católica al amparo del art. 206 LH, al menos, desde la entrada en vigor de la Constitución española, sino viene acompañada de una normativa patrimonial con rango de ley que determine la naturaleza demanial de aquellos bienes religiosos que históricamente siempre lo fueron, por su trascendencia monumental y por su uso público, inconstitucionalmente desafectados por decreto en 1998. Sólo entonces se podrá cumplir con la realización obligatoria de su inventario e inscripción registral por las administraciones públicas.

#### **4.2.- Régimen jurídico del resto de bienes en posesión de la Iglesia Católica afectos por la huella desamortizadora.**

No termina aquí la enmarañada e interesada complejidad acerca del régimen jurídico de los bienes en posesión de la Iglesia Católica, especialmente aquellos que no fueron desamortizados en su momento. Como cantara la copla, *“es lo mismo que un nublar de tiniebla y pederná”*, salvo que la Iglesia *“no es un potro desbocao que no sabe a dónde va”*. Su premeditada estrategia consiste en convertir la cuestión en un laberinto intransitable, en un galimatías incomprendible para los mortales, similar al misterio de la Santísima Trinidad, que trascienda de lo humano a lo divino, de las leyes de los hombres a las leyes de Dios, de la duda al dogma, hasta conseguir que se acepte sin discutir que los bienes son de la Iglesia porque lo dice la Iglesia. Palabra de Dios. Amén. De ahí, la necesidad de luz y pedagogía, de transparencia y divulgación.

Aunque las tensiones patrimoniales y de poder entre la Iglesia y el Estado existen desde que la Iglesia existe, antes incluso de Constantino, y la pulsión con los monarcas fue permanente hasta el punto de dictar órdenes para impedir que acaparasen bienes y retraer lo indebidamente enajenado, el cambio jurídico más importante en el régimen de los bienes eclesiales se produce en el siglo XIX con ocasión del proceso desamortizador, pasando de ser considerados bienes públicos en manos muertas a convertirse

<sup>9</sup> Creada el 30 de octubre de 1980 con el fin de velar por lo estipulado en el artículo XV del Acuerdo de 1979 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre el Estado Español y la Santa Sede, en el que se reconocía por parte del Estado el respeto a la utilización con fines religiosos de los bienes eclesiales destinados a tal fin y su coordinación con la utilización para el estudio científico y artístico de los mismos.

en bienes privados en manos vivas y llenas, principalmente burguesas. El punto de inflexión lo supuso el Concordato de 1851 que rompió la confusión Iglesia-Estado al reconocerse como partes diferenciadas y pactar un régimen desequilibrado en favor de la Iglesia. A partir de entonces, el legislador y la práctica judicial y registral, tendieron la mano a los intereses de la Iglesia con la coartada de regularizar los bienes no desamortizados, alcanzando su momento más álgido a nivel inmobiliario y registral con la conocida redacción de los ominosos 206LH y 304 RH. Bien es sabido que aún quedaba lo peor por venir: la contradesamortización de Aznar en 1998.

### 4.2.1.- Subordinación histórica de los bienes eclesiales al poder del Estado.

Como defendiera Madoz en el Congreso de los Diputados (Diario de sesiones, 28 de marzo 1855) *“queda demostrado por la historia que ha habido un empeño constante de parte del clero en adquirir, y que ha habido un empeño constante de parte de los Reyes y de las Cortes en evitar las consecuencias de esa adquisición, en destruir la amortización y en procurar a todo trance que la propiedad tuviera las condiciones que debe tener de libertad, comunicabilidad y transmisibilidad”*. Las pruebas apabullan. En el Concilio 3º de Toledo, en tiempos de Recaredo, se previno en 589 que *“no pudieran los pecheros enajenar sus haberes en las iglesias, ni aun edificarlas, sin preceder licencia del Rey, o letras de amortización que debía solicitar el obispo acudiendo al Soberano”*. En consecuencia, ni podían adquirir bienes ni edificar iglesias sin permiso del Monarca. En el año 1076 se prohibió de nuevo en el fuero de Sepúlveda a las manos muertas toda adquisición de raíz. Y Alonso VI de León y I de Castilla, no contento con haber reconocido antes del año 1080 al fuero anterior, estableció en el de 1102 la ley general *“para que ninguno pudiera, ni por contrato, ni por título gracioso, dar ni dejar bienes raíces a la Iglesia, bajo pena de perderlos”*. Esta ley se sancionó para el reino de Castilla por las Cortes de Najera, celebradas por D. Alonso VII en 1138, y para el de León por las de Benavente, celebradas por D. Alonso IX en 1202, extendiéndose después al Fuero Viejo de Castilla, y se copió en los fueros que se dieron a los *“países”* que se fueron conquistando, y muy especialmente en los de Toledo, Cuenca, Cáceres y Córdoba<sup>10</sup>.

No me cabe duda de que la clave para entender este particular régimen jurídico se encuentre en estas palabras del propio Madoz: *“la propiedad eclesiástica (...) es muy distinta de la propiedad civil. ¿Qué Concilio, qué Cortes, qué Rey tendrá autoridad para decirme que yo no adquiera? ¿Qué Concilio, qué Cortes ni qué Rey impondrá a otra persona la prohibición de que me diese a mí una cosa que quisiese darme? De suerte que yo ni por causa lucrativa ni onerosa puedo tener la prohibición de adquirir; y sin embargo, ya ve S. S. cómo hay Concilios, Cortes y Reyes que prohíben a la Iglesia el adquirir”*.

La Iglesia siempre fue considerada como una parte más del Estado y la Corona y las Cortes intentaron por todos los medios que fuese así y no a la inversa. Fernando III reiteró las prohibiciones de adquirir por la Iglesia Católica en el Fuero de Córdoba, y en los de Toledo y Cáceres, que confirmó en 1222 y 1231, negándose obstinadamente a acceder a las instancias repetidas del Papa Gregorio IX, encaminadas a la revocación de las leyes de amortización. Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá*, confirmaron *“que no pasase heredamiento de lo malengo, nin solarieqos, nin behateria, a lo abadenqo”*, después de que el clero aprovechara la peste que asoló Castilla en 1349, 1350 y 1351, exhortando al pueblo para que le donara los bienes a cambio de alcanzar el cielo, letanía que consta en las escrituras de aquel tiempo: *“estando próximo el fin del mundo, doy todos mis bienes...”*. Las Cortes de Valladolid ordenaron que los bienes ganados por el clero con fraude de las leyes fundamentales de la Monarquía *“fuesen tornados a come antes eras, de Rey D. Pedro y después Enrique II”*. Las Cortes de Toledo, celebradas en 1525, solicitaron que el Rey nombrara dos visitadores, uno eclesiástico y otro no, para que reconocieran los monasterios e iglesias, *“y aquello, que les pareciere que tienen do mas de que no han menester para sus gastos segun la comarca donde estan, les manden que lo vendan, y les señalen que tanto han de dejar para la fábrica y gastos de dichas iglesias y monasterios y personas de ellos”*. Las Cortes de Segovia de 1532 pidieron que se prohibiera a las manos muertas la adquisición de bienes raíces y las Cortes de Madrid de 1534 ordenaron a los Procuradores que velaran para se cumpliera la ley de amortización, según lo acordado en las de Valladolid de 1452 para que *“las Iglesias y monasterios no compren bienes raíces”*, y que en

<sup>10</sup> *“Decreto también y confirmo que ningún cordobés, hombre o mujer, pueda dar ni vender su heredad a ninguna orden, salvo que quiera donarla o venderla a la iglesia de Santa María de Córdoba, por tratarse de la iglesia-sede de la ciudad”, dando por hecho la condición demanial de la misma y que lo donado sería para beneficio y uso de todos y todas. “Pero de sus bienes muebles dé cuanto quisiere, según su fuero. Y la orden que recibiere tal heredad por donación o compra, que la pierda. Y quien la vendiere pierda el importe de la transacción, que deberá pasar a sus parientes más próximos”* (Fuero de Córdoba).



caso de *“donaciones y mercedes la pena contenida en la dicha ley, por ser poca, ha sido causa de no guardarse, suplican a V. M. que como es del quinto, sea la tercia parte de pena”* (se refieren a la ley de 13 de Abril de 1452, por la que Juan II sujetó al pago de la quinta parte de su verdadero valor, además del de la alcabala, los bienes raíces que pasaron enajenados a manos muertas). Las Cortes de Valladolid en 1525 se quejaron también de dichos abusos, y Juana y su hijo Carlos mandaron que las haciendas y patrimonios de bienes raíces no se enajenasen a iglesias y monasterios. En el mismo sentido se pronunciaron en 1525 las Cortes de Toledo, las de Segovia en 1532, las de Madrid en 1534, las de Valladolid en 1537, las de Toledo en 1539... Fernando VI, el 20 de Agosto de 1751, mandó que las casas de Aranjuez, labradas con Real permiso y demás requisitos que expresó, no se pudieran pasar por título alguno ni bajo ningún concepto a comunidades eclesiásticas, seculares ni regulares, bajo pena de nulidad. Como advertía Madoz, hasta los Reyes temían que el clero viniera a apoderarse de su propia vivienda.

Aunque podríamos citar muchas más evidencias históricas al respecto, creemos que ha quedado más que patente la subordinación de la tenencia de bienes por la Iglesia a los poderes del Estado, limitada por la Corona y por las Cortes con prohibiciones de disponer y de adquisición con tal de poner coto a su codicia inmobiliaria. No lo consiguieron, sin embargo. Y ahí radica la razón de ser de la legislación desamortizadora.

#### 4.2.2.- Claves jurídicas del proceso desamortizador.

Ya en el siglo XVIII existía un inequívoco consenso popular, razonado por los Ilustrados y apoyado por la Monarquía, de los enormes perjuicios económicos que ocasionaba la amortización de la propiedad agraria en manos muertas, especialmente de la Iglesia y Municipios, por su bajo rendimiento y hallarse sustraídas al libre comercio y al pago de impuestos. El Conde de Floridablanca exponía la injusticia social que suponía *“recargar a los demás vasallos y quedar los bienes amortizados expuestos a deteriorarse y perderse... pues no hay tierras, casas ni bienes raíces más abandonados y destruidos que los de la capellanías y fundaciones perpetuas, con perjuicio imponderable para el Estado”*.

En las primeras medidas acordadas en 1738 para la venta de baldíos y propios de los municipios, inspiradas por el reformismo agrario de Jovellanos y Olavide, queda claro que se desamortizaban bienes públicos por su condición *extra commercium*, de ahí que las manos muertas fueran su meros poseedores porque pertenecían al único titular que podía desafectarlos y enajenarlos: el Estado<sup>11</sup>.

1º.- Las primeras leyes desamortizadoras (a partir de 1820) enajenaron los bienes de las manos muertas sin abonar indemnización a los poseedores, consideradas como corporaciones adscritas al Estado con capacidad de tutela y derecho a su libre disposición. La desamortización nace como la principal medida para proceder a la reforma de la propiedad agraria. Pero desde Godoy y las Cortes de Cádiz, se involucran y vician el proceso los problemas de la Hacienda Pública. Y en lugar de llevarse a cabo el plan desamortizador ideado por Flórez Estrada para cumplir la necesaria función social que precisaban los campesinos y clases más humildes, los principales beneficiarios de las enajenaciones (especialmente, durante el bienio 1836-1837 con Mendizábal) fueron los burgueses: *“los bienes eclesiásticos pasaron de la comunidad de los frailes a la de los bolsistas”*.

2º.- El Concordato con el Vaticano 1851 puede considerarse la primera vez que formalmente se separa Iglesia-Estado como dos interlocutores con personalidad jurídica propia. Sin embargo, terminan como hermanos siameses cosidos por el bolsillo, con especiales privilegios para la Iglesia que evita lo desfavorable como la desamortización de los bienes eclesiásticos, pero que se sigue aprovechando de lo favorable como la exención de tributos o el sostenimiento estatal del culto.

3º.- La ley Madoz de 1 de mayo de 1855 procedió a la desamortización mediante permuta en títulos de deuda y pago de interés. Aunque invoca el derecho histórico del Estado sobre los bienes eclesiásticos para justificar que no incumplía con lo dispuesto en el Concordato, transige en el reconocimiento a la Iglesia de un derecho de titularidad dominical especial sobre los bienes que se hallaban en su posesión, sin renunciar al derecho de enajenación.

4º.- El punto de inflexión se produce con la Ley del Reino 4 de abril 1860 (Convenio “adicional al Con-

<sup>11</sup> Principios contenidos en el *Expediente de Ley Agraria* (que nunca se promulgó) de 7 de abril de 1766, redactado por el Intendente de Andalucía, Pablo de Olavide. El denominado *“Memorial Ajustado”* se publicó más tarde a instancia privada y el semioficial de Jovellanos por la Sociedad Económica Matritense en 1795. Con anterioridad, Felipe V ordenó la venta de baldíos y despoblados en 1738, pero Fernando VI en 1747 ordenó su cese y volvieron al régimen de 1737 por el que *“no se reconocía a los municipios la plena titularidad de los bienes, pero sí el uso y disfrute de los mismos, así como su administración y aprovechamiento gratuito”*.

cordato” 25/8/1859 entre Vaticano y Ríos Rosas, ratificado 7 y 14 de noviembre de 1860) y ley 7 de abril de 1861 promulgada para su ejecución (vigente hasta la Ley 16/12/1964 de Patrimonio del Estado).

La principal consecuencia fue el reconocimiento a la Iglesia Católica de su derecho a adquirir y disponer libremente de bienes con posterioridad al 4 de abril de 1860, pudiendo desamortizar el Estado mediante permuta solamente aquellos que poseyera con anterioridad a esa fecha. A tal efecto, se dictó la Orden de 1 de enero de 1862 para entregar a los obispos diocesanos las inscripciones de deuda equivalente a los bienes permutados. Poco después, el Gobierno de Isabel II suspendió el pago de intereses “*hasta nuevo aviso*”. Pasado el tiempo, se acumularon intereses y también se perdieron láminas. Con arreglo a las encontradas, en 1959 se estimó una deuda de 1200 millones de reales de vellón. Llama la atención que fuera el mismo año que se inauguró el Valle de los Caídos y en que el recién elegido Juan XXIII anunció la convocatoria del Concilio Vaticano II que se celebraría en 1962<sup>12</sup>. El art. 16 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1960-1961 (BOE 26 diciembre 1959), el Ministro de Hacienda entregó a la Iglesia títulos de deuda interior al 4 por ciento por valor nominal de 300 millones de pesetas y con intereses a pagar a partir del 1 de enero de 1959. En consecuencia, si el Estado procedió al rescate eclesiástico reconociendo valores por unos 71.000.000 euros de la época y pagó unos 3.000.000 euros al año por intereses, eso sólo significa que en 1959 tenía patrimonio por desamortizar. Y llegados a este punto, habría que preguntarse ¿cuántos de estos bienes fueron inmatriculados por la Iglesia Católica, antes y después de la Constitución de 1978, sin hacer mención a su naturaleza desamortizable a pesar de que sí cobraron sus correspondientes intereses por ellos?

Así pues, todos los bienes en posesión de la Iglesia Católica con anterioridad al 4 de abril de 1860 serían desamortizables (arts. 35 y 38 del Concordato, arts. 4 y 5 del Convenio), salvo los expresamente exceptuados de permuta por ser necesarios para funciones de su ministerio y residencia del clero, afectos al servicio público de prestación del culto<sup>13</sup>. La Iglesia no podía inscribir la enajenación en registro alguno, debido a que sólo podían ser vendidos por el Esta-

do como “bienes nacionales” mediante permuta por títulos de deuda consolidada del 3%. El artículo 4 facultaba a los obispos a que hicieran la valoración de los radicados en su diócesis, y el Estado se comprometía a entregar a la Iglesia “*inscripciones intransferibles de la deuda*” por la suma total, así como de encargarse de la ejecución. La ley 7 de abril de 1861 consideraba estos bienes sujetos a la Ley Madoz y especificaba fines concretos a los que debía destinarse la inversión de los fondos adquiridos. Hasta la ley de Patrimonio del Estado de 1964, es incuestionable que los no enajenados, sólo podían ser vendidos por el Estado, no por la Iglesia. Después de la Ley de Patrimonio del Estado, estos bienes quedaron en un limbo jurídico que, a mi juicio, no les priva de su condición histórica de bienes desamortizables.

Por el contrario, en la medida que el art. 3 del Convenio reconoce a la Iglesia capacidad para adquirir, retener y usufructuar, en propiedad y sin limitación toda clase de bienes, queda claro el Gobierno ya no podría unilateralmente vender ni conmutar los bienes adquiridos por la Iglesia después del 4 de abril de 1860 (art. 1 del Convenio).

Los bienes adquiridos con posterioridad del Convenio-Ley podían ser inscritos sin problema a favor del adquirente. Sin embargo, sobre los anteriores pesaba la presunción de estar sujetos a desamortización. Para evitar confusiones, el denominado “*Registro de gravámenes y de la propiedad*” exigía la previa acreditación de que se trataba de bienes exceptuados de desamortización, mediante traslado de la Orden Ministerial o certificado del Diocesano de que el bien o derecho real estaba incluido en el inventario de bienes no sujetos a desamortización. A este efecto, la Real Orden 21 de agosto de 1860 ordenó a las Administraciones y Diócesis donde estuviesen radicados que elaborasen por triplicado el listado de bienes exentos de permuta, custodiada en los Archivos Diocesanos. Cuando no hubiera título inscribible, se habilitaba la asimilación de la Iglesia con la Administración, más la acreditación de la posesión y de la naturaleza exenta custodiada en el Archivo Diocesano.

El 8 de febrero de 1861 se promulga la Ley Hipotecaria (entra en vigor el 1 de enero de 1863), y establece un régimen concreto para la inmatriculación de la

<sup>12</sup> “Cuando los obispos españoles intervenían en el aula conciliar, los padres conciliares aprovechaban para salir al baño”, escribió el dominico francés Yves Congar, uno de los grandes artífices intelectuales del Vaticano II por encargo del papa Juan XXIII. [https://elpais.com/sociedad/2012/10/20/actualidad/1350760143\\_187122.html](https://elpais.com/sociedad/2012/10/20/actualidad/1350760143_187122.html)

<sup>13</sup> Quedan exceptuados de permuta: Art. 31 Concordato: “*Además los Arzobispos y Obispos conservarán sus palacios y los jardines, huertas ó casas que en cualquiera parte de la Diócesis hayan estado destinadas para su uso y recreo y no hubiesen sido enajenadas*”. Art. 33 Concordato: “*Además, los curas propios, y en su caso los Coadjutores, disfrutarán las casas destinadas á su habitación y los huertos ó heredades que no se hayan enajenado, y que son conocidos con la denominación de iglesias, mansos ú otras*”.

“posesión” sin título mediante expediente posesorio, pago de la contribución y dos testigos. Acreditada la posesión pacífica y sin reclamación de terceros durante un tiempo, podían convertirse en inscripciones de dominio. Poco tiempo después, merced al RD de 19 de junio de 1863, el Ministerio de Gracia y Justicia permite al Estado la inmatriculación del dominio de los bienes inmuebles y derechos reales sujetos a desamortización mediante certificación administrativa: el título era la misma ley. Sin embargo, al día siguiente, se dispuso por Orden del Ministro de Hacienda que, respecto a los bienes eclesiásticos, sólo se inscribiera la posesión y que se posponía la inscripción de la propiedad hasta que se produjera la enajenación de los bienes del clero previa acreditación de la permuta en títulos de deuda.

En la exposición de motivos del RD 6 de noviembre de 1863, el Consejo de Ministros determina que corresponde al Estado “*como propietario patrimonial o representante de las corporaciones cuyos bienes enajena o administra*” determinar qué se inscribe y cómo acreditar el dominio, respecto a los de sus corporaciones y no exceptuados de desamortización, incluidos los que no precisan de inscripción por tratarse de “*bienes de uso público general cuyo estado sea conocido*”. En el art. 3 excluía de inscripción los “*bienes que pertenecen al dominio eminente del Estado, cuyo uso público es de todos, y los templos destinados actualmente al culto, pero si alguno de ellos cambia de destino y entra en el dominio privado del Estado, las provincias, los municipios o establecimientos públicos, debe exigirse inmediatamente su inscripción (art. 4)*”. La norma es reveladora porque reconoce la naturaleza demanial de los templos de culto y cómo la desafectación los convierte en patrimoniales de la Administración, es decir, en ningún caso de la Iglesia.

Respecto a los bienes no demaniales, se podía inscribir el dominio si hay título, de lo contrario “*sólo su posesión*” mediante certificación por duplicado del jefe de la dependencia (art. 6) y si está en posesión del clero, por el diocesano. En el mismo sentido, si no hay título, el RD de 11 de noviembre de 1864 permitía la inscripción “*sólo de la posesión de bienes que aparezcan en la relación por triplicado de los archivos diocesanos, indicando sujetos a desamortización*”.

Sin embargo, todo empieza a cambiar de nuevo en el Directorio Civil de la Dictadura de Primo de Rivera y gracias a dos resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 19 de abril y 30 de noviembre de 1928, al permitir la certificación posesoria del Diocesano, sin necesidad de acredi-

tar con la Orden Ministerial que se trata de bienes exentos de desamortización, hasta su venta o enajenación. Sin mediar norma alguna, por decisión de la jurisprudencia registral, se otorgaba carta libre a la certificación posesoria de cualesquiera bienes que la Iglesia se autocertifique, sin más prueba.

La reforma de la Ley hipotecaria de 1944 negó la inscripción del hecho posesorio y las certificaciones posesorias pasaron por arte de magia a ser certificaciones de dominio y vía libre para la inmatriculación de bienes eclesiásticos. Poco después, se redactarían los arts. 206 LH de 1946 y 304 RH de 1947, homologando la equiparación Iglesia y Estado de la reforma hipotecaria 30 de diciembre de 1944. Y ya se había perpetrado la trampa.

Desde el Convenio-Ley de 1860, que mantenía vigente la Ley Madoz de 1855 en lo que no se opusiera, se había pasado de no poder inscribir la enajenación del bien en posesión de la Iglesia con anterioridad a 1860 hasta no acreditarse su condición exenta de desamortización, después a no ser necesaria la acreditación de la naturaleza desamortizable del bien, luego a convertirse la certificación de la posesión en dominio, y por último, tras equiparar a la Iglesia con el Estado, a utilizar esta norma para inmatricular bienes de toda índole, incluidos templos de culto. La aberración total del sistema.

## 5.- A MODO DE CONCLUSIÓN.

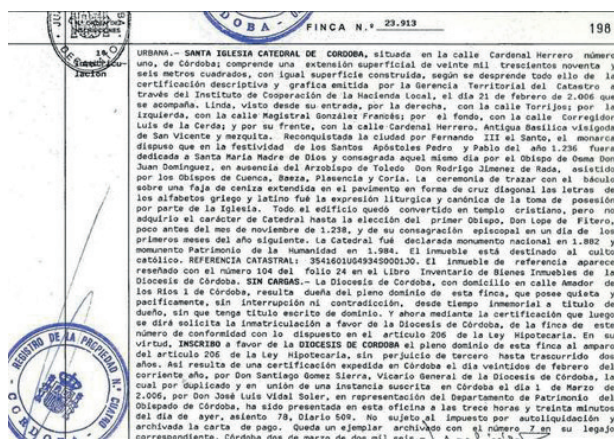
Al derogarse las normas en 2015 para impedir un recurso de inconstitucionalidad directo que hubiera conllevado la nulidad de todas las inmatriculaciones practicadas a su amparo, generó una amnistía registral que aparentemente forzaría a la reclamación individualizada de cada bien, con el agravante de que la prueba favorece a la Iglesia que lo registró sin ella. Creo que debemos buscar una solución global que tenga en cuenta estas tres vías complementarias:

1ª.- Desde un punto de vista formal, que se declare la nulidad de todas las inmatriculaciones practicadas al amparo de los artículos 206 LH y 304 LH, utilizando como precedente las sentencias del TEDH, invocando el denominado “*principio de convencionalidad*” por el que las normas europeas y su interpretación por sus tribunales deben ser observadas por los nuestros. Siempre quedaría abierta la invocación de algunas sentencias del Tribunal Constitucional para que los jueces de instancia declaren nulas las inmatriculaciones por inconstitucionalidad sobrevenida, como ya advertían en sus manuales de Derecho los maestros Albaladejo o Lacruz Berdejo, incuestionables para cualquier jurista que se precie.



2ª.- Desde un punto de vista material, creo imprescindible que se legisle el vacío jurídico derivado de la confusión ancestral entre Iglesia-Estado, para delimitar con claridad el concepto de “dominio público” de aquellos bienes culturales de extraordinario valor histórico que siempre nos pertenecieron a todos porque nunca fueron de nadie. De esta manera, bastaría con su reconocimiento legal o administrativo para que no pudiera invocarse por la Iglesia una presunta “usucapión” al tratarse de un bien de dominio público que no puede ser usucapido.

3ª.- Y, finalmente, no descartaría soluciones como, incluso, un acuerdo bilateral entre el Estado Español y el Vaticano donde se marcaran con claridad estas fronteras patrimoniales, para equipararnos con la generalidad de los Estados europeos y deshacer esta anomalía que tanto daño nos está haciendo en todos los aspectos. A tal fin, podría ser referente el acuerdo portugués de 1940 donde el Estado Vaticano reconoció, como no podía ser de otra forma, que los declarados “monumentos nacionales” y “de interés público” pertenecen al Estado, sin perjuicio de su posible uso religioso que nunca ni nadie ha cuestionado.



Detalle del documento de inmatriculación de la Mezquita-Catedral





SEGUNDA PARTE  
ACTIVIDADES  
DE LA ASOCIACIÓN

Capilla de Villaviciosa (Primitiva Capilla Mayor de la Mezquita-Catedral de Córdoba)

