

<p>Expediente: 35/2014 Objeto: Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 206, apartado 1º, de la Ley Hipotecaria. Dictamen: 32/2014, de 22 de octubre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de octubre de 2014,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente doña María Asunción Erice Echegaray,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 24 de septiembre de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra por el que se remite el acuerdo de 22 de septiembre de 2014 de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra y se recaba, con invocación del artículo 18.1.d) [debe entenderse 16.1.d)] de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), dictamen urgente sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 206, párrafo 1º, de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946.

I.2ª. Expediente remitido

A efectos de la presente consulta, el Presidente del Parlamento de Navarra ha remitido a este Consejo de Navarra la siguiente documentación:

1. La propuesta de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el precepto citado de la Ley Hipotecaria, presentada, ante la Junta y la Mesa del Parlamento de Navarra, con fecha 18 de septiembre de 2014, por los “Portavoces de los Grupos Parlamentarios Aralar-Nafarroa Bai, Izquierda-Ezkerra, Bildu Nafarroa, No adscrito (Geroa Bai) y Socialistas de Navarra”, para su debate y votación en el Pleno. Acompaña a la misma un “Anexo” titulado “Argumentos sobre la posibilidad del recurso directo contra normas predemocráticas al Tribunal Constitucional”.

2. El informe del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra, de fecha 19 de septiembre de 2014, en el que se concluye, en síntesis, que un recurso de inconstitucionalidad contra el precepto citado de la Ley Hipotecaria sería inadmitido por el Tribunal Constitucional, por haber caducado el plazo al efecto.

3. El Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 22 de septiembre de 2014, por el que se decide solicitar informe de este órgano consultivo “sobre la constitucionalidad del artículo 206, apartado 1, de la Ley Hipotecaria de 1946, así como sobre la admisibilidad de un eventual recurso de inconstitucionalidad a interponer por este Parlamento de Navarra contra dicho precepto”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra recaba de este Consejo de Navarra dictamen, de carácter urgente, sobre la propuesta de interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 206, párrafo 1º, de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, que dispone lo siguiente:

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

mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos”.

Dicho dictamen ha sido solicitado, según se dice textualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1.d) de la LFCN. Debe entenderse, no obstante, que el artículo a invocar es el 16.1.d) de la referida LFCN (así se señala también en el citado informe del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra), que establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de preceptivo.

II.2ª. Tramitación del expediente

Conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, el escrito de remisión de la consulta, dirigido al Presidente del Consejo de Navarra, se acompañará de la resolución o acuerdo de efectuarla. A la solicitud deberá acompañarse, además, el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos que exija la normativa vigente, así como el proyecto de disposición o la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

La petición de dictamen, por tanto, ha sido efectuada correctamente, toda vez que obra en el expediente la propuesta de interposición del recurso de inconstitucionalidad debidamente motivada, así como el informe emitido por el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra.

II.3ª. La propuesta de interposición de recurso de inconstitucionalidad formulada

Consideran los suscribientes de la propuesta de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el precepto reseñado que el mismo,

en cuanto que atribuye a la Iglesia Católica la facultad de inscribir en el Registro de la Propiedad, cuando carezca de título escrito de dominio, “los bienes inmuebles que les pertenezcan” mediante una certificación librada “por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos”, vulnera, en síntesis, los artículos 14 (principio de igualdad) y 16.3 (aconfesionalidad del Estado) de la Constitución Española (en adelante, CE).

Sin embargo, con independencia de las razones de fondo aducidas, procede examinar, en primer lugar, como hace el informe del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra y se interesa expresamente de este órgano en el mencionado acuerdo de la Junta de Portavoces, la viabilidad procesal de un recurso de inconstitucionalidad a interponer en relación con una ley, como es el caso, aprobada en el año 1946, es decir, contra una ley preconstitucional.

En este sentido, debe afirmarse que, como sostienen los promotores del recurso, ninguna duda cabe acerca de la posibilidad de que las leyes preconstitucionales sean objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Y para efectuar este enjuiciamiento, como también ponen de relieve los firmantes de la propuesta de recurso, no quedaron excluidos los procedimientos promovidos a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad. Así lo dijo claramente el Tribunal Constitucional en su STC 4/1981, de 2 de febrero, en la que se señalaba que:

“C) En virtud de las consideraciones anteriores procede entrar ya en el examen de la competencia del Tribunal para declarar la inconstitucionalidad e invalidez, sobrevenida y -como consecuencia- la derogación de leyes preconstitucionales que se opongan a la Constitución.

El Tribunal Constitucional -art. 161.1 a) de la Constitución- es competente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley, y de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces y Tribunales de acuerdo con el art. 163 de la propia Constitución. Mediante estos procedimientos, dice el art. 27 de su Ley Orgánica, «el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la

conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados».

De acuerdo con los preceptos expuestos, no puede negarse que el Tribunal, intérprete supremo de la Constitución, según el art. 1 de su Ley Orgánica, es competente para enjuiciar la conformidad o disconformidad con aquella de las leyes preconstitucionales impugnadas, declarando, si procede, su inconstitucionalidad sobrevenida y, en tal supuesto, la derogación operada por virtud de la Disposición Derogatoria”.

Ahora bien, tal declaración la realizó de forma abierta el Tribunal Constitucional (desde ahora, TC) para dar respuesta, en tal procedimiento, a la petición de inadmisión del recurso realizada por la representación del Gobierno, pues, según se aducía por ésta, “al tratarse de una legislación anterior a la Constitución la cuestión suscitada es de derogación y no de inconstitucionalidad”. Y se ampararía dicha consideración de tratarse de una cuestión de derogación, precisaremos aquí, en lo prescrito en la Disposición Derogatoria de la CE, que dispone en su número 3 que “asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución”.

Por tal motivo, el TC siguió explicando lo siguiente:

”D) En aras de la debida claridad, antes de concluir el examen de la primera causa de inadmisibilidad aducida, es preciso efectuar algunas precisiones en orden al alcance de la competencia del Tribunal, que son las siguientes:

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

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad -es decir, el que actúe previamente un Juez o Tribunal al que se le suscite la duda- no es un requisito para que el Tribunal Constitucional pueda enjuiciar las leyes preconstitucionales. El enjuiciamiento de la conformidad de las Leyes con la Constitución es, por el contrario, una competencia propia del mismo que, sólo excepcionalmente, **en cuanto a las anteriores a la Constitución, corresponde también** a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial; los cuales, al

inaplicar tales leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador - al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente-, sino que aplican la Constitución, que ha derogado las leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma y que -por ello son- inconstitucionales. En definitiva, no corresponde al Poder Judicial el enjuiciar al Poder legislativo en el ejercicio de su función peculiar, pues tal enjuiciamiento está atribuido al Tribunal Constitucional”.

Ahora bien, esa declaración enfática que hizo el Tribunal Constitucional acerca de la posibilidad del enjuiciamiento, mediante el examen de un recurso de inconstitucionalidad, del acomodo a la CE de las leyes preconstitucionales no significaba que ese enjuiciamiento no estuviera sujeto a unos requisitos procesales y, en particular, que no estuviera sujeto al requisito de la presentación del recurso en plazo.

El artículo 33.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) establece que “el recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional”.

Como bien dice el informe del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra, “la aplicación irrestricta e incondicionada de tal disposición hubiera supuesto, lisa y llanamente, la imposibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes no solo preconstitucionales, sino también de las postconstitucionales aprobadas con anterioridad a la constitución y puesta en funcionamiento del TC”.

Por tanto, para resolver este problema, la disposición transitoria segunda, apartado 1, de la LOTC estableció lo siguiente:

“Los plazos previstos en esta Ley para interponer el recurso de inconstitucionalidad o de amparo o promover un conflicto constitucional comenzarán a contarse desde el día en que quede constituido el Tribunal de acuerdo con la disposición transitoria anterior, cuando las Leyes, disposiciones, resoluciones o actos que originen el recurso o conflicto fueran anteriores a aquella fecha y no hubieran agotado sus efectos”.

El Tribunal Constitucional se constituyó el 12 de julio de 1980. Y, con fecha 14 de julio de 1980, el Pleno del mismo adoptó el siguiente acuerdo, que fue publicado en el BOE número 168, de 14 de julio de 1980:

“Acuerdo por el que se fija la fecha en que comenzará a ejercer sus competencias.

El Tribunal Constitucional comenzará a ejercer el próximo día 15 del presente mes de julio las competencias que le atribuyen la Constitución y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.

A partir de tal día comenzarán a correr los plazos previstos en la citada Ley para interponer los recursos de inconstitucionalidad o de amparo o promover los conflictos constitucionales, cuando las Leyes, disposiciones, resoluciones o actos que originen el recurso o conflicto fueren anteriores a aquella fecha y no hubieren agotado sus efectos.

El Registro General del Tribunal Constitucional estará abierto todos los días hábiles, desde las diez a las catorce horas, en el paseo de la Habana, números 140-142, de esta villa”.

En consecuencia, el plazo de tres meses para la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra leyes anteriores al momento de constitución del Tribunal Constitucional (fueran preconstitucionales o postconstitucionales) comenzaría a contar a partir del referido día 15 de julio de 1980.

Pues bien, obsérvese que el procedimiento al que se refiere la sentencia invocada por los promotores del recurso (la mencionada STC 4/1981, de 2 de febrero) se inició, como se recoge en los antecedentes de la misma, mediante un recurso de inconstitucionalidad interpuesto el día 13 de octubre de 1980, es decir, dentro del plazo de tres meses establecido en la citada disposición transitoria de la LOTC.

Por tanto, la declaración que en ella se contiene acerca de la viabilidad de un recurso de inconstitucionalidad contra leyes preconstitucionales no significa, en absoluto, que el Tribunal Constitucional quisiera, como pretenden los promotores de la propuesta, proclamar la exención “del requisito formal del plazo del artículo 33 LOTC”. Simplemente, como señala también el informe del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra, no planeaba tal cuestión y, por tanto, ninguna mención se hacía a ello, por

cuanto que el recurso se había interpuesto dentro del plazo hábil de tres meses -contado del modo ya señalado-.

Más clarificadora es la mención contenida en la sentencia del mismo Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril, también relativa a un recurso de inconstitucionalidad contra una ley preconstitucional, interpuesto también en el plazo referido de tres meses (más en concreto, interpuesto el día 14 de octubre de 1980). En ella se instó de nuevo, por el Abogado del Estado, la inadmisibilidad del recurso, por entenderse, igualmente, que el mismo planteaba realmente una cuestión de vigencia o derogación de normas anteriores a la Constitución por obra de ésta, y que, en consecuencia, esta cuestión era absolutamente inadecuada para ser discutida en un recurso de inconstitucionalidad.

Y, para dar respuesta a ello, el TC, en el FJ 2 de dicha sentencia, razonó, como ya lo hiciera en la referida sentencia 4/1981, del siguiente modo:

“El argumento que en este punto utiliza el Abogado del Estado es que, al ser nuestra Constitución una norma directamente aplicable y contener una disposición derogatoria de toda la legislación anterior que la contradiga, el problema que plantea el ajuste entre la legislación anterior y la Constitución es una cuestión de vigencia o de derogación. Por ello, según el Abogado del Estado, la pregunta relativa a si una ley derogada es conforme o no con la Constitución carece de sentido.

Sin embargo, frente a este argumento, que a primera vista parece poseer una contundente fuerza lógica, hay que señalar que no existe una auténtica contradicción entre el problema vigencia-derogación y el problema constitucionalidad-inconstitucionalidad. No es enteramente exacta la opinión de que el tema de la vigencia o derogación es previo al de la constitucionalidad porque respecto de normas derogadas no cabe ni siquiera plantearse el tema de su constitucionalidad. En puridad, ocurre más bien lo contrario. En la medida en que la derogación se produce por contradicción con la Constitución, la contradicción con la Constitución es una premisa de la derogación. Nosotros entendemos por inconstitucionalidad simplemente el juicio de contraste entre las dos normas, al que subsigue una consecuencia jurídica. Mas inconstitucionalidad no es la consecuencia, sino, simplemente, la premisa de esa consecuencia. Por eso puede decirse que la inconstitucionalidad de las leyes anteriores conduce a unas consecuencias que pueden ser concurrentemente la derogación y la nulidad.

La conclusión anterior, que es meridiana, se empaña porque el problema debatido se complica con otros dos, como son el de la posibilidad de una acción directa de inconstitucionalidad contra la legislación anterior a la Constitución y el problema del monopolio jurisdiccional en esta materia”.

Pero lo relevante es el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional hizo seguidamente:

“Respecto del primer problema, ahora enunciado, cabe pensar que la inconstitucionalidad de las leyes anteriores a la Constitución o preconstitucionales sólo puede suscitarse ante este Tribunal a través de la vía de la cuestión planteada por los jueces ordinarios, pero no, en cambio, mediante acción directa de las minorías de los cuerpos legisladores. Frente a esta manera de pensar hay que señalar que no existe en nuestro Derecho ningún precepto que prive a las actuales minorías parlamentarias de acción para impugnar la legislación anterior. **Es verdad que en el futuro el tema no se planteará, por cuanto que el plazo para el ejercicio de la acción directa y su transcurso hacen caducar tal acción**”.

Es decir, vino a precisar el Tribunal Constitucional, con otras palabras, que, superado el plazo de los tres meses contados desde el señalado día 15 de julio de 1980, el ejercicio de la acción directa contra la legislación anterior (a través del recurso de inconstitucionalidad, diremos) ya no se plantearía, por cuanto que habría caducado la acción al efecto.

Pues bien, significa ello que, como ya advirtiera el referido informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, un recurso de inconstitucionalidad contra una ley aprobada, como es el caso de la que nos ocupa, en el año 1946 sería, sin duda, inadmitido a trámite, por haber caducado con creces el plazo para su ejercicio.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, dada la extemporaneidad referida, no sería procedente interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 206, párrafo 1º, de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

