

# La legitimación registral del expropiado como medio preferente de intervención en el procedimiento expropiatorio

por

JOSÉ ANTONIO DOMÍNGUEZ LUIS

*Doctor en Derecho*

*Letrado del Tribunal Supremo*

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid  
Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*

## SUMARIO

1. LA PUBLICIDAD REGISTRAL COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA AL SERVICIO DEL INTERÉS GENERAL.
2. LA PROYECCIÓN PROTECTORA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: LA LEGITIMACIÓN REGISTRAL.
3. LA LEGITIMACIÓN REGISTRAL EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO:
  - 3.1. EL DEBATE EN TORNO AL ARTÍCULO 319 (ANTERIOR 313) DE LA LEY HIPOTECARIA Y SU RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN EXPROPIATORIA.
  - 3.2. EL ARTÍCULO 319 DE LA LEY HIPOTECARIA: CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN.
  - 3.3. EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA Y LA PRESUNCIÓN DE TITULARIDAD DEL EXPROPIADO.
4. LA LEGITIMACIÓN DEL EXPROPIADO EN LA JURISPRUDENCIA:
  - 4.1. CARÁCTER SUBSIDIARIO O EXCLUYENTE DE LOS INSTRUMENTOS DE PRESUNCIÓN DE TITULARIDAD QUE ENUNCIA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA:
    - A) *Carácter preferente del Registro de la Propiedad.*
    - B) *La titularidad derivada de los Registros fiscales.*
    - C) *La titularidad dimanante de la posesión pública y notoria.*

- D) *Supuesto de litigiosidad sobre la titularidad de bienes expropiados.*
- E) *La concurrencia de títulos contradictorios sobre el bien expropiado amparados en el Registro de la Propiedad y en el Inventario de Bienes Locales.*

- 4.2. LA NECESARIA INTERVENCIÓN DEL TITULAR REGISTRAL EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.
- 4.3. PREJUDICIALIDAD DE LA DECLARACIÓN DE TITULARIDAD DOMINICAL EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.
- 4.4. POSIBILIDAD DE ENERVAR LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD REGISTRAL.

## 5. CONCLUSIÓN.

### 1. LA PUBLICIDAD REGISTRAL COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA AL SERVICIO DEL INTERÉS GENERAL (1)

En sentido lato, la publicidad consiste en hacer público algo: es la actividad dirigida a difundir o hacer notorio un acontecimiento. En un círculo más específico se encuentra la publicidad jurídica, entendida como un conjunto de medios informativos de los que se sirve el Derecho para dar a conocer o hacer cognoscible ciertos hechos, actos o circunstancias. Está integrada por tres elementos bien definidos: i) el primero, objetivo, referido a la actividad de conocimiento o cognoscibilidad, esto es, a hacer posible el conocimiento mediante la puesta al alcance de terceros de los instrumentos para que puedan conocer alguna cosa, hecho o circunstancia; ii) el segundo, teleológico, relativo al círculo de potenciales interesados, necesariamente indeterminados, en conocer ese acto, hecho o circunstancia; y iii) el elemento material constituido por ciertos actos, hechos o circunstancias que tienen una consecuencia jurídica (2).

Partiendo del aserto de que no cabe alegar ignorancia de lo que se hizo público y no puede exigirse el conocimiento de lo que no se publicó, la nota de la divulgabilidad —señala DE LA CUESTA (3)— no solamente se predica de la norma jurídica en cuanto sinónimo de vigencia de la misma, sino que determinadas situaciones jurídicas han de comunicarse al público, derivando en este caso la eficacia de la publicidad no de una absoluta certeza del conoci-

---

(1) Retomamos en este punto ideas tratadas en nuestra obra por DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio, *Registro de la Propiedad y Administración Pública (Servicio público y función pública registral)*, Comares, Granada, 1995, pág. 20 y sigs.

(2) A este respecto puede verse CACCIATORI RODRÍGUEZ, Miguel, y RANZETTI DOMÍNGUEZ, Ana María, *La protección registral en los negocios inmobiliarios*, Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1993, T. I, pág. 190.

(3) DE LA CUESTA RUTE, José María, *Régimen jurídico de la publicidad*, Tecnos, Madrid, 1974, pág. 16.

miento, sino de la posibilidad de que éste se produzca a virtud del sistema que el ordenamiento instaura con base en las instituciones a las que se atribuye esta función. En este sentido, la publicidad es considerada por la doctrina jurídica tradicional en relación con su función y significado en el campo del derecho privado y, más concretamente, referida a la publicidad de los derechos reales (4).

Hay que anotar, no obstante, que el término publicidad, desde la perspectiva jurídica iusprivatista, no posee una acepción unívoca, sino que el mismo presenta un haz de proyecciones semánticas que en todo caso parten de un concepto fundamental que, según GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ (5), consiste en llevar a conocimiento de los interesados actos o hechos jurídicos, reconocidos y apoyados por la ley con sanciones más o menos enérgicas. Al respecto el autor distingue tres acepciones claramente diferenciadas dentro del concepto apuntado: i) la publicidad como equivalente a «mero anuncio o noticia que asegura las relaciones jurídicas y protege a las personas ausentes», sentido este a que responden los artículos 183 y 193 del Código Civil relativos a la declaración de ausencia y de fallecimiento respectivamente; ii) la publicidad como sinónimo de «notificaciones oficiales hechas a los terceros con la finalidad de amparar la buena fe, favorecer la circulación de la riqueza y asegurar el tráfico», que se corresponde con el artículo 606 y concordantes del Código Civil, relativos a la inscripción en el Registro de la Propiedad; y iii) la publicidad elevada a la «categoría de forma esencial del acto jurídico», cuyo ejemplo es el artículo 1.875 del mismo cuerpo legal referente a la necesidad de inscripción del documento en que se constituya la escritura pública en el Registro de la Propiedad para la válida constitución de ésta. Precisamente, de acuerdo con el autor, la eventual infracción de las disposiciones legales reguladoras de la publicidad genera unos efectos específicos según los distintos supuestos que acaban de enunciarse. Así, en el primer supuesto dicha conculcación produciría bien la indemnización de daños y perjuicios, bien una eficacia suspensiva, bien la imposición de una multa o bien una nula consecuencia por no estar especialmente sancionada la conducta infractora. En el segundo caso, la inobservancia de la prescripción legal determina la ineficacia de los actos no publicados respecto de ciertas personas, y la subsistencia para las mismas de situaciones jurídicas probablemente ya extinguidas. Finalmente, en el tercer supuesto el incumplimiento generaría la nulidad radical del acto en cuestión en cuanto que aquí la publicidad confiere la existencia misma al acto (*forma data esse rei*).

---

(4) SANTAELLA, *Introducción al Derecho de la publicidad*, Civitas, Madrid, 1982, pág. 75.

(5) GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ, Jerónimo, *Estudios de Derecho Hipotecario y Derecho Civil*, Sección de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1948, tomo I, pág. 29.

En todo caso, hay que convenir en que la actividad publicitaria representa el esfuerzo de la técnica jurídica para dotar de un eficaz instrumento de garantía a los derechos, particularmente a los derechos reales, pues todos ellos poseen una nota común: la invisibilidad. En efecto, como apunta GIL MARQUÉS (6), ha sido esa misma técnica jurídica la que ha intentado a lo largo de la historia buscar los medios idóneos para que esos derechos fueran *visibles* a todos; lo que se ha traducido en mecanismos o fórmulas que van desde dotar de un especial amparo a la posesión, hasta establecer la regulación jurídica de la existencia de signos externos que evidencian la tenencia de unos derechos sobre determinados bienes (7), o crear medios propiamente técnicos como pueden ser los documentos notariales o los Registros, todo lo cual conduce a la teoría de la forma, de la fórmula, de la formalidad, cuyo objetivo primordial consiste en conseguir la publicidad de las denominadas tanto «situaciones de reposo» o estáticas como «de movimiento» o dinámicas, es decir, lograr que una actividad realizada que afecte a situaciones jurídicas sea pública o notoria.

Lo que en el ámbito de los derechos reales y, en general, de todos aquellos derechos que trasciendan o afecten a otros sujetos significa que sean conocidos o, al menos, puedan ser conocidos por todos. Como afirma DE ÁNGEL (8), la apariencia constituye un hecho que, en mayor o menor grado, el Derecho debe considerar pues éste no puede desconocer la vigencia de determinadas situaciones de hecho que, revestidas de una apariencia tal de solidez y rectitud, su destrucción u olvido sólo puede provocar efectos nocivos para el desenvolvimiento de las relaciones económicas y sociales, sobre todo si tenemos en cuenta que, como se ha indicado, la seguridad se erige en fin primordial del Derecho como resultado lógico de la búsqueda permanente del paralelismo entre la realidad fáctica o aparente y la realidad jurídica, entre el ser y el deber ser en definitiva.

Por ello, no extraña que la forma de publicidad que ha encontrado una proyección mayor hasta nuestros días, tanto en el ámbito de su consideración jurídico-legislativa como en la trascendencia socio-económica que su articulación como sistema orgánico ha supuesto, lo constituye la denominada publicidad inmobiliaria, es decir, la publicidad vinculada a la propiedad inmueble y a las cargas reales que sobre la misma pueden establecerse. Lo que, por otra parte, es comprensible teniendo en cuenta que es precisamente en el ámbito del Derecho patrimonial donde la apariencia despliega su acción más

---

(6) GIL MARQUÉS, Abelardo, «Proyección histórica y actual del sistema hipotecario», en *Estudios en homenaje a Tirso Carretero*, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1985, pág. 778.

(7) Supuesto de las denominadas servidumbres aparentes (cfr. art. 532 del CC).

(8) DE ÁNGEL YAGÜEZ, Ricardo, *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1982, págs. 19 y 25.

eficaz para resolver las situaciones de *sutil* confusión que se presentan en los supuestos de posesión, afectando entonces de una manera muy particular a dos tipos de relaciones: de un lado, las referidas a la atribución de los bienes o relaciones jurídico-reales y, de otro, las que se corresponden con el tráfico de los mismos, es decir, las conocidas como relaciones obligatorias o de crédito (9). En ambos casos, la finalidad preferente del Derecho se concentra en la tutela de lo que *aparece* como realidad jurídica, si bien el alcance de esta protección jurídica difiere en uno y otro caso. Tratándose de las relaciones jurídicas reales despliega un efecto legitimador de las situaciones de hecho, consideradas en su dimensión estática, mientras que en el supuesto de las relaciones obligatorias pretende asegurar la fluidez en el intercambio de bienes mediante la creación de instrumentos que originen en la colectividad un clima adecuado de confianza o fiabilidad (10).

En este contexto, la institución registral se configura como la manifestación de un neoformalismo que, en palabras de SPOTA (11), implica un nexo con exigencias formales del antiguo Derecho —si bien con una significación o alcance distinto teniendo en cuenta la perspectiva histórica— y, en todo caso, subraya la necesidad de afianzamiento de la seguridad en el tráfico jurídico. Sintéticamente, en el Derecho antiguo podemos encontrar ciertas manifestaciones de mecanismos formales para la celebración de determinados negocios jurídicos que ya en el Derecho romano se constituyen a través de instituciones rituales como la *mancipatio*, la *stipulatio* o la *in iure cessio*; o la *gewere* y la *auflassung* del Derecho germánico, constitutivas de toda una simbología para la celebración del negocio jurídico (12). Más tarde, la tendencia en la época de la codificación será hacia la libertad de forma, pero actualmente las nuevas exigencias de la prueba, que limitan el juego del principio consensualista en la formación de los negocios jurídicos contractuales, así como por la intervención del Estado imponiendo ciertas formas de redacción, de registro o de publicidad, suponen un retorno al formalismo, si bien ahora con una marcada exigencia publicística tendente a garantizar la seguridad en el tráfico, la protección de las partes intervinientes en la relación jurídica y la publicidad de ésta con eficacia hacia terceros.

---

(9) Citando a SPOTA, puede afirmarse que: «todas las veces que el ordenamiento jurídico impone una publicidad del negocio jurídico sobre la base de inscripción o transcripción en registros públicos, entonces es necesario que se observe cierta forma. Se comprende, por lo tanto, que aquí existe una nueva fuente de neoformalismo, ya que los actos sometidos a publicidad no cesan de aumentar para la seguridad del comercio jurídico» (*Tratado de Derecho Civil*, Ed. Roque Depalaca, Buenos Aires, Argentina, 1958, tomo I, pág. 29).

(10) DE ÁNGEL, «Apariencia jurídica...», *op. cit.*, pág. 33.

(11) «Tratado de Derecho Civil», *op. cit.*, I, pág. 14.

(12) Un análisis de estas figuras históricas en DOMÍNGUEZ LUIS, Jose Antonio, «Registro de la Propiedad y Administración Pública», *op. cit.*, pág. 44 y sigs.

En definitiva, la preocupación por articular técnicas garantizadoras de la transparencia y seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario se evanece con el concurso del Registro de la Propiedad, que se erige como instrumento principal para asegurar la publicidad formal (13) de determinadas titularidades jurídicas relacionadas con los bienes inmuebles, ofreciendo así a la colectividad las garantías y seguridades suficientes en orden a la adopción de decisiones con trascendencia jurídica respecto de los mismos. Es a través de esta oficina pública en la que se desenvuelven las operaciones registrales inmobiliarias donde se organiza, con una pretensión verdadera de eficacia y permanencia, un auténtico sistema de publicidad, entendido éste como el resultado de la regulación jurídica de la publicación de derechos y situaciones jurídicas con el fin de crear una apariencia digna de la confianza social: la manifestación de titularidades jurídicas en Registros Públicos creados *ad hoc* es lo que constituye, genéricamente, la *publicidad registral* (14).

De esta manera, se pone de relieve el carácter institucional de la seguridad de la publicidad registral (15) pues, como se ha apuntado, el Registro de la propiedad inmueble se presenta como una institución de interés jurídico y social, que da firmeza y seguridad a las transacciones inmobiliarias y al crédito hipotecario, tanto porque son públicos sus libros como porque, de acuerdo con las normas de Derecho y a los principios que le informan, lo que aparece de los libros, de sus asientos, es la *verdad jurídica*: de aquí la importancia de la institución registral inmobiliaria como instrumento de seguridad en el tráfico de bienes inmuebles en la sociedad actual (16). Precisamente, la incorporación de

---

(13) Señala SABORIO que la forma más evolucionada de publicidad exige la representación formal-documental del acto publicado y, por tanto, la de los documentos que permiten el conocimiento de éste; de ahí que el fenómeno de la publicidad inmobiliaria registral genera también una nueva concepción de la propiedad al conceptuarla en el ámbito de la publicidad como un título formal (*La publicidad registral, la seguridad jurídica y las situaciones registrales inmobiliarias*, Ponencias presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral, CRPME-CER, Madrid, 1993, pág. 1229.). O, dicho en otros términos, se trata de un fenómeno de «exteriorización» con efectos de cognoscibilidad general (GARCÍA GARCÍA, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Civitas, Madrid, 1988, I, págs. 41-42).

(14) DE ÁNGEL YAGÜEZ, «Apariencia jurídica...», *op. cit.*, pág. 83. En el mismo sentido se expresa SABORIO VALVERDE, «La publicidad registral...», *op. cit.*, pág. 1.225.

(15) Que aparece de este modo «legalmente organizada y regulada», indica GARCÍA GARCÍA («Derecho inmobiliario...», *op. cit.*, I, pág. 50).

(16) Como recuerda recientemente AMORÓS, «lo no inscrito es ineficaz frente a tercero inscrito», lo que no es sino proyección del principio de inoponibilidad que trasluce también el artículo 32 de la LH. Partiendo de esta premisa, el autor destaca que «en la sociedad actual los titulares o adquirentes acuden al Registro para dotar de publicidad a su situación, hacerla oponible frente a todos y gozar así de la mayor eficacia que les brinda el Registro. Eso es lo fundamental: conseguir la plena eficacia frente a todos y la presunción de exactitud que otorga el estar inscrito en el Registro. Lo demás, la inoponibilidad o el no afectarle lo no inscrito, es sólo consecuencia de lo primero, fruto de su natural desarrollo: lo no inscrito (falto de publicidad) es inoponible frente al titular que goza de

la propiedad inmueble a un Registro a los efectos de publicitar las relaciones jurídicas que en relación con la misma pueden concertarse, traspasa ya el interés puramente egoísta o privatista de los propios sujetos —propietarios, acreedores, litigantes— para orientarse a la satisfacción de intereses más generalistas; de ahí que se destaque la función de los libros registrales como instrumento de cooperación con los fines comunes y generales (17).

En esta perspectiva, MÉNDEZ GONZÁLEZ (18), al hilo de su innovador planteamiento de la función calificadora registral en la perspectiva del análisis económico del Derecho, manifiesta que lo esencial en el sistema institucional registral no es tanto la protección de los propietarios como clase social, sino la protección del sistema de *property right*, para lo que es necesario que todos los derechos sean fácilmente identificables y verificables, que su estatuto no esté sujeto a excesivas incertidumbres jurídicas, y que sean objeto de una delimitación lo suficientemente precisa como para que puedan ser protegidos eficazmente contra las intromisiones de otros. Y, sin duda, por lo que al sistema registral se refiere, constituye este un modelo de eficacia frente al imperante en países de nuestro entorno, garantizando la seguridad plena del que adquiere del titular registral, que es mantenido en su adquisición aunque, hipotéticamente, dicho titular registral no fuera el verdadero propietario: es decir, el adquirente confiado en la verdad oficial que representa el Registro de la Propiedad deviene en una situación inatacable —sólo destruible por sentencia judicial— pues no otro puede ser el efecto de la publicidad registral que instaura nuestro «sistema de cognoscibilidad legal» (19). En fin, queda claro que el concepto de publicidad registral es radicalmente opuesto al de clandestinidad.

## 2. LA PROYECCIÓN PROTECTORA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: LA LEGITIMACIÓN REGISTRAL

La vertiente protectora del Registro de la Propiedad se articula a través del principio de publicidad material, es decir, la publicidad registral respecto

---

oponibilidad, que se acoge al régimen de publicidad oficial del Registro» (AMORÓS GUARDIOLA, Manuel, «Las acciones rescisorias en relación con el Registro de la Propiedad. La acción rescisoria concursal», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 37, Madrid, 2007, pág. 663 y 664).

(17) CORRAL GIJÓN, José María, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1996, pág. 7.

(18) «La función calificadora: una aproximación desde el análisis económico del Derecho», en *La calificación registral*, edición a cargo de F. J. GÓMEZ GÁLLIGO, Civitas-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1996, tomo I, pág. 23 y sigs.

(19) POVEDA DÍAZ, José, «El Registro de la Propiedad español y las recomendaciones del Banco Mundial», en *Diario La Ley*, 1997, Tomo I, BBDD, pág. 5.

de los derechos inscritos que se proyecta a su vez en dos principios: el principio de legitimación y el principio de fe pública registral.

El principio de legitimación se encuentra formulado en la Ley Hipotecaria (20) (LH) en un doble plano: sustantivo —con una plasmación positiva (art. 98) y otra negativa (art. 97)— y procesal (art. 1.3), y con esta fórmula constituye la presunción *iuris tantum* (21) derivada de la inscripción del título de adquisición, modificación o transmisión de los derechos sobre inmuebles en virtud de la cual los derechos inscritos existen, con la extensión y contenido que publica el asiento y, además, que pertenecen a quien aparezca como titular de los mismos (art. 38) (22). Implica una presunción doble: de una parte, una presunción objetiva referente a la existencia misma o vigencia del derecho inscrito (el derecho inscrito existe); y de otra parte, una presunción subjetiva relativa a la pertenencia del derecho inscrito a su titular registral, o lo que es lo mismo, una presunción *iuris tantum* de exactitud registral (23).

Por su parte, el principio de fe pública registral (art. 34 LH) juega en las situaciones patológicas (24) derivadas de supuestos de inexactitud del Registro y de adquisiciones *a non domino* y se complementa con la presunción de buena fe del tercero, en la medida en que dicho principio establece, como norma esencial, que a quien adquiere de titular inscrito y en determinadas condiciones —onerosidad, buena fe, ausencia de inscripción de causas de resolución o rescisión, o sea, el denominado tercero hipotecario, siempre que inscriba—, se le mantiene en su adquisición, aunque se resuelva, con posterioridad a su inscripción, el derecho de su otorgante (25).

Estos efectos protectores del Registro de la Propiedad, en su doble manifestación de legitimación y fe pública, constituye lo que desde la perspectiva hipotecarista clásica se conoce como publicidad con efectos propios o publicidad eficacia, es decir, aquella resultante de la inscripción de situaciones jurídicas que suponen una mutación real propiamente dicha. Es, sin duda, el tipo de publicidad que tradicionalmente viene caracterizando a la institución registral y que para un sector de la doctrina hipotecarista representa el eje primordial de la distinción entre las figuras de los «Registros jurídicos»

---

(20) Texto Refundido de 8 de febrero de 1946.

(21) En consecuencia, admite prueba en contrario, pues de otra forma equivaldría a dar fuerza de cosa juzgada a los asientos registrales, efecto este en modo alguno perseguido por el legislador como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley, cuestión esta sobre la que trataremos más adelante.

(22) ARNÁIZ EGUREN, Rafael, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 26.

(23) ACEDO-RICO HENNING, Fernando, *Los sistemas de gestión urbanística y su publicidad registral*, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Madrid, 2003, pág. 126.

(24) GARCÍA GARCÍA, «Derecho Inmobiliario...», *op. cit.*, I, pág. 543.

(25) ARNÁIZ EGUREN, «Registro de la Propiedad...», *op. cit.*, pág. 27.



y los «Registros administrativos» (26), distinción esta que, por lo demás, es criticada por otro sector de la doctrina hipotecarista al calificarla de «ambigua y equívoca», pues se arguye en este sentido que todos los Registros son administrativos, al establecerse y dirigirse por la Administración —y el Registro de la Propiedad no es una excepción— y todos son jurídicos, al estar regulados por normas positivas. Concretamente, esta segunda línea doctrinal representada por PAU PEDRÓN (27) prefiere distinguir entre «Registros de seguridad jurídica» —caracterizando como tal al Registro de la Propiedad— y «Registros de información administrativa» atendiendo a criterios de esencia y finalidad de los mismos: desde la primera perspectiva, los Registros de seguridad jurídica —se dice— son necesaria y esencialmente públicos, mientras que los Registros de información administrativa son sustancialmente condensadores de información (meros archivos de datos) que han de facilitar la actuación administrativa y no sirven tanto para la actividad de los particulares. Desde el punto de vista teleológico, los primeros —se dice— tienen por finalidad dotar a las relaciones jurídicas entre particulares de seguridad, mientras que los segundos se dirigen a revestir a la conducta de la Administración de objetividad y eficacia.

Planteamiento este último también cuestionable si consideramos que todos los Registros públicos —y el Registro de la Propiedad sin duda lo es— tienen como fin último la seguridad jurídica, en tanto que persiguen dotar de certidumbre y confianza a hechos o situaciones que nacen de las relaciones jurídicas —privadas y públicas—; pero, además, en la medida que son instituciones públicas, integradas en la propia estructura administrativa, no puede negárseles su condición de instituciones básicas de documentación administrativa y, por ello mismo, elemento esencial para garantizar la eficaz actuación de la Administración Pública (28). Podemos recordar en este punto que

---

(26) Véase sobre el tema CHICO Y ORTIZ, «La publicidad efecto y la publicidad noticia», en *Boletín del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España*, núm. 309, 1994.

(27) Ver PAU PEDRÓN, Antonio, *Curso de práctica registral*, ICAI, Madrid, 1986, pág. 21.

(28) En un intento de superar la distinción entre Registros jurídicos y Registros administrativos, MONTORO PUERTO examina los caracteres que permiten, precisamente, un tratamiento unitario de unos y otros, considerando que: i) el fin último de todo Registro es la seguridad jurídica, entendiendo ésta en un sentido amplio comprensivo de todos aquellos supuestos mediante los cuales se da constancia y fijeza a situaciones, actos y relaciones protegidas por el derecho, así como a circunstancias concurrentes en personas u objetos, al ejercicio de actividades que, de no poder ser reconocidas, dificultarían las relaciones jurídicas en general, concretándose, en el caso del Registro de la Propiedad, en la seguridad del tráfico inmobiliario; ii) la publicidad registral, como medio para alcanzar precisamente el fin de la seguridad jurídica; y iii) la estructura administrativa de todos los Registros, si bien la adscripción de éstos a la Administración Pública aparecerá más o menos intensa, según se trate de Registros domiciliados dentro (v.gr., Registro de la Propiedad Industrial) o fuera (v.gr., Registro de la Propiedad) de las dependencias de la Administración, pero ello no

el Registro de Aguas, por ejemplo, se caracteriza por ser un Registro de naturaleza jurídico-administrativa, además de tener una dimensión de seguridad jurídica en la medida en que constituye el medio de prueba relativo a las concesiones de agua, así como a los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o características (29).

En todo caso, al margen de categorizaciones doctrinales, lo cierto es que la institución registral que en nuestro ordenamiento jurídico goza de mayor raigambre y protagonismo es el Registro de la Propiedad, la cual, por otra parte, ha experimentado una evolución como tal institución de la publicidad inmobiliaria que marcha paralela a la comprobada por su objeto por antonomasia: la propiedad sin más o, mejor aún, los derechos reales sobre bienes inmuebles. En efecto, si inicialmente el Registro de la Propiedad tiene como objeto exclusivo y excluyente la propiedad privada, en la actualidad no puede aceptarse una visión tan esclerotizada del mismo, ni desconocer en este sentido la evidente influencia ejercida por el urbanismo (30), así como

---

altera la idéntica consideración de unos y otros. Y es a través de la actividad registral que la Administración desempeña una auténtica función administrativa, no cumpliendo empero una mera administración del Derecho Privado, sino también una administración del Derecho Público, habida cuenta que también actos sujetos al Derecho público —más concretamente al Derecho Administrativo— toman asiento en los Registros («Apuntes para la estructura de una Administración Registral», en *Estudios en homenaje al Profesor LÓPEZ RODÓ*, Universidad de Santiago de Compostela-Universidad Complutense-CSIC, Madrid, 1972, vol. I, pág. 273 y sigs.).

(29) Cfr. artículos 80 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y 189 a 197 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Asimismo, cfr. artículos 64 y siguientes del Reglamento Hipotecario (aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947). Sobre el tema, puede verse DOMÍNGUEZ LUIS, J. A., «Registro de la Propiedad y Administración Pública», *op. cit.*, pág. 559 y sigs.

(30) Un análisis de la tensión histórica entre Derecho Público y Derecho Privado y su proyección en el Derecho de Propiedad, que refleja la transformación operada en la institución dominical desde su concepción liberal a la instauración de la concepción moderna del Derecho de Propiedad como *propiedad privada vinculada* por el planeamiento urbanístico y los actos de intervención de la Administración, en DOMÍNGUEZ LUIS, «Registro de la Propiedad...», *op. cit.*, pág. 233 y sigs. Sintetiza la evolución experimentada por el Derecho de Propiedad la *STS (Sala Tercera) de 2 de febrero de 2004*, con referencia a la anterior *STS de 13 de octubre de 1998*, que tras referirse a la «crisis (en) la concepción clásica de la propiedad que consideraba a ésta como un derecho unitario», declara que «La propiedad se configura hoy, sobre todo, por obra de la legislación especial y en razón de su función social, como un derecho “elástico” dotado de diverso contenido e, incluso, de diferente estatuto. Este pluralismo, consecuencia de la multiplicidad de normas especiales contempla, según las clases de propiedad, diversas formas de intervención administrativa en función de las características y de la trascendencia social de los bienes sobre los que se proyecta el derecho. Ello supone una tensión dialéctica entre el interés individual del titular y el interés de la colectividad presente en el propio reconocimiento constitucional de la propiedad que realiza el artículo 33 CE, al consagrar a un tiempo el derecho y la función social que delimita su contenido de acuerdo con las leyes». Sobre la incidencia de la idea de la función social en la delimitación del derecho de la propiedad actual puede

que las limitaciones indiscriminadas de acceso al Registro carecen hoy de sentido (31).

Concretamente, abordando la problemática que tradicionalmente ha caracterizado la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el urbanismo, señala PRETEL SERRANO (32) que la dificultad que suscita este tema se encuentra cabalmente en el punto de partida, ya que la acción urbanística es, ante todo, una acción pública mientras que el Registro de la Propiedad responde a un inmediato interés privado. En este sentido, recuerda este autor que el Registro de la Propiedad nació con una finalidad muy específica en el campo del Derecho privado, cual era la de dar certidumbre a las situaciones inmobiliarias para facilitar el crédito territorial, ahora bien, si poderosas fueron las razones que en su día motivaron el establecimiento de la institución con originarios caracteres, la Administración Pública hoy actúa en el núcleo central del dominio definiendo su cometido, por lo que todo cuanto concierne a la ejecución del planeamiento urbanístico está fuertemente ligado a los sistemas de publicidad inmobiliarios adoptados por el Estado para dar seguridad al tráfico jurídico, evitar las situaciones de clandestinidad que afecten a los bienes inmuebles y promover la seguridad jurídica.

En consecuencia, puede afirmarse que la publicidad registral consigue tanto la seguridad estática del derecho subjetivo como la seguridad dinámica del tráfico jurídico inmobiliario, constitutivas ambas de la dimensión seguridad jurídica que se erige en principio esencial del ordenamiento jurídico y de cuya efectiva realización son responsables últimos los poderes públicos, quienes han de instrumentalizar los medios que la posibiliten, en nuestro caso a través de la institución registral, la cual está pensada fundamentalmente para dotar de certeza y firmeza a la circulación o tráfico de la riqueza; para la dinámica de ésta, antes que para la defensa estática del derecho subjetivo en rigurosa aplicación del principio *suum quique tribuere* en que se resume la más clásica noción de la Justicia, así conmutativa como distributiva.

Y es que, en rigor, el Registro de la Propiedad reporta un valor social que se exterioriza en seguridad jurídica, individual y colectiva, pues aquél no solamente afianza el derecho individual, cuanto, obviamente, el interés

---

verse DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio, «Sobre la funcionalización del derecho de propiedad», en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 5, 1999, págs. 41 a 74. Véase el artículo 36 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo, sobre la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

(31) A título de ejemplo, véanse los artículos 5 del Reglamento Hipotecario en relación con el dominio público y el artículo 26.1 de la LH sobre limitaciones del dominio privado que cuentan con la superior publicidad de una disposición legal.

(32) «La nota marginal de la situación urbanística de las fincas en la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», en *Estudios sobre la Reforma de la Ley del Suelo*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991, pág. 54.

comunitario (33). Porque, jurídicamente, la seguridad que interesa es una seguridad de carácter social, no tanto individual, pues aquélla se erige en uno de los fines principales del propio Derecho. De aquí que se haya hablado de la auténtica función pública que desarrolla el Registro de la Propiedad y que, en cuanto tal, afecta a la «nación entera» (34). En este contexto, y así lo pone de manifiesto FUERTES (35), el tráfico inmobiliario trasciende la dimensión estrictamente individualista para inscribirse en el marco general que surge del urbanismo en la medida en que éste diseña el estatuto general de la propiedad inmobiliaria en el marco de la ordenación urbanística como ordenación integral del territorio (36).

Hechas estas precisiones, obligadas por lo demás para entender la verdadera naturaleza actual del Registro de la Propiedad, retomamos la idea de que el efecto sustantivo del acceso a esta institución se concreta en la expresión *publicidad material*, cuya expresión genuina es el principio de legitimación como eje del sistema registral en cuanto supone el reconocimiento técnico de la eficacia sustantiva de la publicidad registral, mejorando la posición del titular registral al publicitar el Registro la exteriorización de la existencia de un derecho válido, eficaz y en ejercicio frente a las demandas judiciales (efecto procesal), a las Administraciones Públicas (expedientes urbanísticos, expropiación forzosa, etc.) y frente al transmitente y al tercero (37).

El artículo 38 de la LH —cuyo tenor expresa que: «A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos»— sienta una presunción *iuris tantum* acerca de la exactitud e integridad del derecho inscrito (38), presunción legitimadora derivada del asiento registral en la medida en que del hecho de la inscripción se deduce el derecho del titular (39): en

---

(33) ORBE, Héctor F., *La publicidad registral base de la seguridad jurídica del tráfico de bienes inmuebles (El Registro de la Propiedad como garante de dicha seguridad)*, IX Congreso Internacional de Derecho Registral, CRPME-Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1993, tomo II, pág. 1239 y sigs.

(34) MORELL Y TERRY, *Comentarios a la legislación hipotecaria*, Reus, Madrid, 1925, tomo I, pág. 61.

(35) FUERTES, Mercedes, *Urbanismo y publicidad registral*, M. Pons, Madrid, 1995, pág. 22.

(36) Cfr. STC 61/1997, de 20 de marzo. Véanse los artículos 3, 7.1, 8 y 28 de la Ley 8/2007 y 3, 7.1, 8 y 29 del Real Decreto Legislativo 2/08, donde se refleja esta idea de la propiedad urbanística como propiedad estatutaria.

(37) CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, Luis M.<sup>a</sup>, «El principio registral de legitimación», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, 1994, págs. 2338 y 2339.

(38) Vid. SSTs (Sala Primera) de 4 de enero de 1982, 18 de febrero y 21 de septiembre de 1987, 30 de mayo de 1989, 16 de febrero de 1990, 14 de noviembre de 1994 y 22 de junio de 1995, entre otras muchas.

(39) GARCÍA GARCÍA, *op. cit.*, I, pág. 682.

concreto, es requisito de existencia, de eficacia y de ejercicio del derecho en el tráfico jurídico inmobiliario (seguridad del tráfico), porque, de hecho, el titular clandestino (seguridad del derecho) está inhabilitado para el reconocimiento judicial, administrativo (art. 319 LH), financiero (inaccesibilidad al crédito personal e hipotecario en base a la propiedad de un inmueble), fiscal (apremio del titular registral) y público (art. 32 LH) (40).

Se infiere así la otra consecuencia sustantiva del principio de legitimación: la presunción de la posesión a favor del titular registral, esto es, la posesión derivada de la inscripción de un título de dominio o de derecho real, lo que nos sitúa, como afirma GARCÍA GARCÍA (41), ante la figura del propietario-poseedor o del titular registral-poseedor, cuya presunción posesoria deriva cabalmente del derecho inscrito. Que no ha de confundirse con la presunción de mera posesión sin derecho inscrito que corresponde al simple poseedor a que se refiere el artículo 5 de la LH, según el cual «los títulos referentes al simple hecho de poseer no serán inscribibles», lo que excluye la antigua figura de la inscripción del expediente posesorio (42).

En definitiva, el efecto sustantivo de la publicidad registral se concreta en la presunción legitimadora del asiento, que determina en última instancia la consideración en el ámbito extrajudicial del titular registral, por el mero hecho de tener inscrito su derecho, como titular real, titularidad esta que solamente puede quedar enervada mediante prueba en contrario o consentimiento del propio titular. Precisamente, al concretar GARCÍA GARCÍA (43) las consecuencias sustantivas del principio de legitimación registral se refiere —además de la legitimación o facultad de disponer que se concede por la Ley al titular registral y la presunción de posesión a favor de este mismo— a la consideración de titular en el ámbito extrajudicial al que figure como tal en el

(40) CABELLO DE LOS COBOS, «El principio registral...», *op. cit.*, pág. 2365.

(41) «Derecho Inmobiliario...», *op. cit.*, I, págs. 719 y 720.

(42) Apunta DE COSSÍO que en virtud del suprimido expediente posesorio (cfr. art. 5 de la Ley Hipotecaria) lo que se inscribía no era tanto el «simple o mero» hecho de la posesión cuanto el *ius possessionis*, concebido como verdadero derecho real: es decir, que lo que se inscribía era sólo el derecho que del hecho de la posesión deriva, sea o no verdadero titular el poseedor. Y añade seguidamente el autor que el conflicto entre el estado registral y el posesorio no se produce cuando se opone un hecho a un derecho, sino cuando se encuentran enfrentadas dos presunciones legitimadoras relativas a la misma finca, basada la una en el hecho de la posesión y la otra en el de la inscripción del derecho real en el Registro. Así las cosas, la protección posesoria se fundamenta esencialmente en fórmulas características del Derecho romano, en tanto que la legitimación registral desenvuelve los principios determinantes de la investidura germánica (*Gewere*): ésta tiene una significación más amplia que aquélla en cuanto es medio de legitimación general de los derechos reales, que no sólo sirve para afirmar y hacer valer el derecho material que en ella se manifiesta, sino que produce una situación jurídico formal, independiente del derecho material y que constituye la base misma de la certeza y seguridad del tráfico jurídico (*Instituciones de Derecho Hipotecario*, Civitas, 1986, págs. 199-202).

(43) «Derecho inmobiliario...», *op. cit.*, I, pág. 713.

Registro. Cuestión esta que adquiere particular interés en relación con los expedientes administrativos de expropiación forzosa, tanto más si consideramos la polémica doctrinal suscitada en el ámbito hipotecarista respecto a la coexistencia del artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa (44) y del anterior artículo 313 —actual 319— de la LH.

### 3. LEGITIMACIÓN REGISTRAL EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

#### 3.1. EL DEBATE EN TORNO AL ARTÍCULO 319 (ANTERIOR 313) DE LA LEY HIPOTECARIA Y SU RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN EXPROPIATORIA

Recordemos que el vigente artículo 319 de la LH (45) presenta el siguiente tenor:

*«Los Juzgados y Tribunales ordinarios y especiales, los Consejos y las Oficinas del Estado no admitirán ningún documento o escritura de que no se haya tomado razón en el Registro por los cuales se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan derechos reales sujetos a inscripción, si el objeto de la presentación fuere hacer efectivo en perjuicio de tercero, un derecho que debió ser inscrito. Si tales derechos hubieran tenido ya acceso al Registro, la inadmisión procederá, cualquiera que sea la persona contra quien se pretenda hacerles valer ante los Tribunales, Consejos y Oficinas expresados.*

*Se exceptúa de dicha prohibición la presentación de documentos o escrituras a los efectos fiscales o tributarios.*

*En los expedientes de expropiación forzosa que se sigan contra el que tenga los bienes en concepto de poseedor no será necesario que éstos tengan tomada razón de dicha situación en el Registro».*

A pesar del exiguo tratamiento doctrinal que ha merecido este precepto entre los hipotecaristas, singularmente por lo que se refiere al párrafo final relativo a los expedientes expropiatorios, no por ello las posturas resultan coincidentes; antes al contrario, se observan distintos perfiles interpretativos. Así, para GARCÍA GARCÍA (46), la excepción que acoge el artículo 319 en relación con los expedientes de expropiación forzosa es lógica, pues ha de suponerse que se refiere al «poseedor» en sentido amplio, como cualquier

---

(44) Ley de 16 de diciembre de 1954.

(45) El anterior artículo 313 de la Ley Hipotecaria ha pasado a ser el artículo 319, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, no alterándose, por tanto, la redacción originaria del mismo.

(46) «Derecho inmobiliario...», *op. cit.*, I, pág. 609 y sigs., en especial págs. 632 y 633.

persona que ocupe la finca, al no constar inscrito su título en el Registro. Y teniendo en cuenta la ya conocida prevención contenida en el artículo 5 de la Ley Hipotecaria sobre el no acceso al Registro de las situaciones meramente posesorias, se trata de dar sentido a la referida excepción del artículo 319 interpretando que en el caso de la expropiación forzosa no es necesaria la previa inscripción del título a favor del expropiado pues el acta de pago y ocupación tiene precisamente virtualidad inmatriculadora. Además, se señala que si la finca está inscrita y falta la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, la norma también está justificada, puesto que el titular registral ha de ser notificado en todo caso de la existencia del expediente de expropiación forzosa. En todo caso, se subraya por el autor que tratándose de expropiaciones urbanísticas, el artículo 222.2 de la Ley del Suelo de 1992 (47) se acoge a la regla general establecida en el artículo 319 de la Ley Hipotecaria, apartándose así de la excepción que el mismo contempla.

Por su parte, FERNÁNDEZ VARA (48) mantiene una posición decididamente favorable a la norma en cuestión, defendiendo la claridad de su contenido

---

(47) Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, parcialmente derogado por la Ley 67/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Actualmente, dicho precepto se corresponde con el artículo 30.3 del ya citado Real Decreto Legislativo 2/2008, que supone la refundición del texto de la Ley 8/2007, de 28 de junio, y de los preceptos que aún continuaban vigentes de dicho TRLS de 1992, de acuerdo con el mandato que a tal efecto establecía la Disposición Final Segunda de la Ley 8/2007. Concretamente, el artículo 30 del TRLS de 2008 presenta el siguiente tenor en sus apartados 2 a 4: «2. Las actuaciones del expediente expropiatorio se seguirán con quienes figuren como interesados en el proyecto de delimitación, redactado conforme a la Ley de Expropiación Forzosa o acrediten, en legal forma, ser los verdaderos titulares de los bienes o derechos en contra de lo que diga el proyecto. En el procedimiento de tasación conjunta, los errores no denunciados y justificados en la fase de información pública no darán lugar a nulidad o reposición de actuaciones, conservando no obstante, los interesados su derecho a ser indemnizados en la forma que corresponda. 3. Llegado el momento del pago del justiprecio, sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor, en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Si existiesen cargas deberán comparecer los titulares de las mismas. 4. Cuando existan pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, podrá pagarse el justiprecio a quienes los hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria o con acta de notoriedad tramitada conforme al artículo 209 del Reglamento Notarial». Es evidente que la legislación urbanística prima singularmente la titularidad registral a los efectos del pago del justiprecio, hasta el punto de que, como resolutivamente se dispone, «sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor», lo que presupone que dicha constancia registral constituye requisito *sine qua non* para el abono del justiprecio.

(48) *Principios civiles y registrales de la expropiación forzosa*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1993, págs. 51-52.



regulador a la par que apunta la carencia de trascendencia del citado artículo 319 de la Ley Hipotecaria a la hora de extraer de él criterio alguno en orden a la relación expropiación-legitimación registral en la LEF. Para ello, explicita el autor que el inciso en liza procede de la Ley de 30 de diciembre de 1944, de reforma de la Ley Hipotecaria, la misma que desterró la posesión del Registro de la Propiedad, habida cuenta que, con anterioridad, la posesión accedía al Registro, si bien con diferentes efectos según las leyes (49). En el momento de operarse la reforma de 1944 —añade el autor— la posesión se equiparaba registralmente al dominio, hasta el punto de mencionarla, junto a él, los preceptos reguladores de la prioridad registral y del tracto sucesivo. En directa consonancia con esa inscribibilidad de la posesión y con los efectos de su inscripción, la LEF de 1879, en su artículo 5.1, consideraba legitimado para la percepción del justiprecio a quienes «con referencia al Registro de propiedad o al padrón de riqueza, aparezcan como dueño o que tengan inscrita la posesión» (50). Pues bien, cuando se elimina la posesión del Registro por la Ley de reforma de 1944, sigue vigente en materia de expropiación la Ley de 1879, por lo cual —concluye el autor— era rigurosamente coherente una previsión del corte de la del inciso final del artículo 319 de la Ley Hipotecaria a fin de eliminar posibles contradicciones entre ambos textos normativos en cuanto a la exigibilidad por la Administración de la inscripción de la posesión a efectos de entender las actuaciones expropiatorias con el poseedor.

En cambio, ARNÁIZ EGUREN (51) considera carente de toda justificación esta opinión en favor de la claridad interpretativa del precepto en cuestión, rebatiendo la misma al afirmar que las inscripciones posesorias mantuvieron su eficacia después de la reforma hipotecaria, pero no sólo respecto de actuaciones expropiatorias, sino en relación a todo tipo de negocios sobre las fincas inscritas en ese concepto sin perjuicio de la posibilidad de su conversión en inscripciones de dominio, por lo que no se aprecia qué necesidad tenía el legislador de esclarecer la situación posesoria en un precepto como el 319, para referir la excepción sólo a las adquisiciones forzosas, teniendo en cuenta además que este precepto no hace referencia a las inscripciones posesorias, sino a las «situaciones posesorias», sin plantearse en absoluto el problema de su ins-

---

(49) Se refiere el autor a los artículos correlativos sobre este tema de las Leyes Hipotecarias de 1861, 1869 y 1909.

(50) La *STS de 17 de febrero de 1932* señala que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.º de la LEF de 1879, las diligencias de expropiación se entenderán con las personas que, con referencia al Registro de la Propiedad o al padrón de riqueza, aparezcan como dueños o que tengan inscrita la posesión, por lo que considera que en el caso de autos el expediente expropiatorio presenta en su trámite los caracteres externos de legalidad prevenidos por la citada norma legal, habida cuenta que la expropiada en este caso es la que aparece como dueña del manantial objeto de expropiación.

(51) «Registro de la Propiedad y Urbanismo», *op. cit.*, pág. 178, nota núm. 9.



cripción. Así las cosas, para el autor la «desconcertante» (52) redacción del último inciso del artículo 319 obedece a la siguiente situación: la Administración expropiante, partiendo del criterio de que la adquisición del derecho expropiado se produce extrarregistralmente, pudo haber entendido el procedimiento con un titular civil distinto del titular inscrito: i) por apreciar en éste un mejor derecho; ii) por entender válido un título adquisitivo no inscrito que traiga causa de la titularidad anterior que sí accedió al Registro; iii) o, simplemente, porque no se aportan al expediente los datos registrales de la finca expropiada, situación esta posible al amparo de las normas contenidas en la LEF —art. 3— y en su Reglamento de desarrollo (REF) (53) —art. 6—, en cuyo caso, si existe un titular registral distinto de la persona con la que se entendió el expediente expropiatorio, dicho titular podría aducir, en base a los principios de legitimación e inoponibilidad, la pretensión de inadmisibilidad del expediente expropiatorio por aplicación del artículo 319 y mediante la actuación prevista en el artículo 586.2 del Reglamento Hipotecario (RH) (54). Precisamente, a juicio de ARNÁIZ EGUREN esta es la situación que trata de evitar el inciso último del artículo 319, si bien, apostilla el autor, dicho precepto se refiere al titular civil con el que se ha entendido el procedimiento con el término «poseedor», con evidente falta de técnica jurídica.

En definitiva, el efecto del precepto es que la consecuencia procesal (art. 319 LH) del principio de inoponibilidad (art. 32 LH) no existe frente al expropiante, lo que supone, en principio, un desequilibrio notorio de la legislación en contra del titular según el Registro (55).

### 3.2. EL ARTÍCULO 319 DE LA LH: CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

A la vista de las interpretaciones doctrinales que acaban de exponerse, es preciso hacer una breve indagación histórica para señalar que el artículo 319 encuentra su antecedente más remoto en la Pragmática (56) de 1539 de Don

---

(52) ARNÁIZ EGUREN, Rafael, «Aspectos registrales de la expropiación forzosa. Alcance y significado de los artículos 138 y siguientes de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido de 9 de abril de 1976», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 610, 1992, pág. 1270.

(53) Aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

(54) Aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947.

(55) Ello es así, en efecto, porque el artículo 32 de la Ley Hipotecaria, al igual que el artículo 606 del Código Civil, lo que proclama es la inoponibilidad de los títulos (no sólo privados, sino también públicos) que no estén inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad frente a los terceros que sean titulares registrales y amparados, por tanto, por la protección registral, de acuerdo con el principio hipotecario, según el cual el título no inscrito no puede ser opuesto ni perjudicar al título inscrito.

(56) Una aproximación a las Pragmáticas sobre publicidad de gravámenes y, en particular, sobre los Oficios o Contadurías de Hipotecas como antecedentes históricos del

Carlos y Doña Juana, donde se ordenó que los documentos expresivos de actos o contratos por los que se gravasen bienes inmuebles fuesen registrados y que sin tal requisito no debían merecer fe ni podría juzgarse con arreglo a ellos. Este principio fue recogido luego en la Pragmática de 5 de febrero de 1768 y en la Instrucción de 14 de agosto de 1767, refundidas en la ley 3.<sup>a</sup>, título XVI, libro X de la Novísima Recopilación, extendiéndose el precepto a los documentos traslativos de dominio por el artículo 8 del Real Decreto de 29 de julio de 1830, que prohibió se admitiesen en juicio y que produjesen el menor efecto fuera de él si careciesen de registro. Posteriormente, es el artículo 369 de la Ley Hipotecaria de 1861 el que regula la inadmisión de los documentos no inscritos, que pasará a ser el artículo 389 en la Ley de 1909, el artículo 355 en la Ley de reforma hipotecaria de 1944 y el definitivo 313 en la Ley de 1946, actual artículo 319.

La razón de ser de la prohibición de admitir documentos no inscritos consistía en garantizar el cumplimiento de la propia normativa hipotecaria e indirectamente constituía un medio para estimular la inscripción, limitando la eficacia de los derechos no inscritos, si bien tales propósitos se encontraron con resultados prácticos poco alentadores habida cuenta la entonces tradicional escasa sensibilidad y credibilidad hacia los beneficios derivados del Registro (57), lo que condicionó una interpretación restrictiva de principio en cuestión por parte de los Tribunales. En aras precisamente de un progresivo robustecimiento de la inscripción se acometió la reforma legislativa de 1944 (art. 355, anterior 389), dando lugar a la privación de acción a los derechos reales no inscritos en el Registro, cuyos titulares simplemente podrían ejercitar acciones de protección posesoria, únicas que no requieren el requisito de la inscripción, de suerte que —como se apunta por la doctrina— con un obstáculo de índole procesal —la inadmisibilidad de documentos por Juzgados y Tribunales— se altera la legislación sustantiva tradicional en la medida en que se produce la modificación del régimen civil de adquisición de la propiedad (art. 609 CC) (58).

Con todo, la finalidad perseguida con la norma no era tanto elevar la inscripción a la categoría de modo de adquirir, cuanto que las decisiones

---

modelo actual de Registro de la Propiedad en DOMÍNGUEZ LUIS, «Registro de la Propiedad y Administración Pública», *op. cit.*, pág. 82 y sigs., y bibliografía allí citada.

(57) Explicaba MORELL Y TERRY de manera esclarecedora que «el propietario prefiere el peligro lejano y dudoso de perder alguna vez su derecho, al mal seguro, presente y siempre repetido de hacer gastos extraordinarios, a veces imposibles, y siempre de utilidad poco reconocida y peor apreciada» («Comentarios a la legislación hipotecaria», *op. cit.*, tomo V, pág. 458).

(58) DE LA RICA ARENAL, R., «Estudio preliminar», en *Leyes hipotecarias y registrales de España*, tomo III, Leyes de 1944 y 1946, Ed. Castalia, Madrid, 1990, pág. CI. A esta contradicción entre legislación hipotecaria y legislación civil se refieren también LACRUZ BERDEJO y SANCHO REBULLIDA, «Derecho inmobiliario registral», en *Elementos de Derecho Civil, III bis*, Ed. Bosch, Barcelona, 1984, pág. 113.

judiciales y gubernativas en materia inmobiliaria descansasen sobre la base sólida y segura del Registro (59), pretensión esta estimulada por la constatación de la auténtica realidad jurídico-social que la propia Ley de 1944 reflejaba en su parte expositiva, cuando se hace eco de que más del 60 por 100 de la propiedad se hallaba entonces sin inscribir, situación esta que pugnaba con la posibilidad de implantar una inscripción de carácter constitutivo que hubiera devenido ineficaz, además de agravar el estado posesorio completamente desconectado del Registro.

En este contexto, la reforma hipotecaria de 1944 introdujo alguna excepción a la rigurosidad del precepto en su redacción anterior, mediante la introducción de los párrafos segundo y tercero antes transcritos, interesándonos ahora este último que, recuérdese, establece lo siguiente: «En los expedientes de expropiación forzosa que se sigan contra el que tenga los bienes en concepto de poseedor no será necesario que éstos tengan tomada razón de dicha situación en el Registro». Esta novedad legislativa se justifica en el Preámbulo de la Ley al hacerse eco de la problemática suscitada por las relaciones entre la posesión y el Registro, particularmente agudizada en un régimen como el español donde los derechos nacen fuera de los libros registrales, explicitando a tal efecto que para resolver aquélla «se ha partido de la clásica distinción entre el *ius possessionis* y el *ius possidendi*. El derecho de poseer, como parte integrante del dominio, es un derecho real que el Registro debe reflejar y proteger. El mero hecho de poseer, en cambio, si bien trasciende jurídicamente, con dificultad alcanza la integridad de un derecho real. Aunque no se admita el principio *res facti non iuris*, es obligado reconocer que, por lo menos, las consecuencias dimanantes del *ius possessionis* están subordinadas a una situación de hecho, que como tal escapa del área de protección del sistema. Registro, tutela de derechos y posesión *de facto* se mueven en campos distintos. De ahí que si el derecho de poseer y las acciones reivindicatorias, negatorias y confesorias corresponden, en principio, al titular registral, la posesión de hecho permanece completamente desconectada del Registro, de forma que quien ostente el señoría efectivo podrá siempre defenderse contra todo perturbador, cualquiera que sea el contenido de aquél; la *possessio ad interdicta* subsiste con plena virtualidad al no venir condicionada por las declaraciones del Registro. Derivada de la necesidad de mantener la paz pública o la conveniencia de conservar la continuidad en las relaciones de la vida, se desenvuelve con independencia de la institución registral».

Por otra parte, no hay que olvidar en este sentido que ya una de las principales preocupaciones del legislador de 1861 fue lograr una efectiva concordancia entre la realidad jurídica inmobiliaria y la institución registral, en un

---

(59) Discurso del Ministro de Justicia en la presentación de la reforma de 1944, según cita de DE LA RICA ARENAL, *op. cit.*, pág. C, nota núm. 78.

momento caracterizado precisamente porque la mayor parte de la propiedad territorial seguía su vida fuera de aquélla, corriente desinscribidora esta que convivía con otro gran problema, cual era —como reza en la Exposición de Motivos de la Ley de 1861 (60)— la falta de titulación auténtica del derecho de propiedad, resultando con demasiada generalidad difícil acreditar la propiedad u otros derechos reales que legítimamente correspondían a sus actuales poseedores. De ahí que se arbitraran medios de «titulación supletoria» que constituirían una prueba indirecta de la existencia de la relación y de su titularidad, apoyándose, a diferencia de la titulación ordinaria, no en la causa jurídica de la relación, sino en el hecho de su real existencia. Tal es el caso del expediente posesorio, por el cual, de acuerdo con el artículo 397 de la Ley Hipotecaria de 1861, el propietario que careciere de título de dominio inscrito podía justificar la posesión. Sin embargo, como quiera que realmente la práctica seguida fue la inscripción de expedientes en los que solamente se justificaba la posesión, los legisladores de 1869 hubieron de introducir el expediente de dominio como medio para que el verdadero propietario pudiese justificar e inscribir su derecho de dominio, reforzándose de esta manera la seguridad de los terceros adquirentes, pues cierto es que el expediente posesorio, en cuanto sola inscripción de la posesión, dejaba a salvo el derecho del propietario.

Con todo, se producía una notoria contradicción entre el principio de la inscripción declarativa y voluntaria que preside el sistema (61) y la prohibición de que surtan efecto los documentos no inscritos, pues si por una parte se proclama en la reforma de 1944 la subsistencia del carácter potestativo de la inscripción y se reconoce que, dada la realidad jurídica entonces existente en materia inmobiliaria, no es procedente convertirla en obligatoria; por otra

---

(60) Como explicita la Exposición presentada por el Ministro de Gracia y Justicia con el proyecto de reforma de la Ley Hipotecaria de 1861, ya al elaborarse ésta se tuvo en consideración que en España muchos propietarios carecían de titulación escrita, circunstancia esta que favoreció la implantación de las *inscripciones de posesión*, sin perjuicio de los derechos de terceros, a fin de facilitar el acceso de los derechos de propiedad al Registro. A tal efecto, reproduciéndose lo establecido en el Real Decreto de 25 de octubre de 1867, se permitió que la inscripción pudiera verificarse obteniendo certificación del respectivo Ayuntamiento en la que se hiciera constar que el interesado pagaba, a título de dueño, la contribución por los bienes que pretendía inscribir. Asimismo, se facultaba a los que carecían de título de dominio escrito para justificarlo e inscribirlo mediante la instrucción del oportuno expediente, el cual permitía a la vez la liberación de los bienes a que hacía referencia. Todo ello, no olvidemos, en aras de satisfacer el propósito confesado que guió a los redactores de la Ley Hipotecaria y que, como recuerda PARDO NÚÑEZ, fue el de asentar en sólidas bases el crédito territorial, esto es, perseguir con la institución registral una finalidad de garantía antes que una función fiscal o de mera publicidad («La organización del tráfico inmobiliario. El sistema español ante el Derecho comparado», en *La Ley*, 1995, tomo 4, pág. 935 y sigs.).

(61) Sobre el principio de inscripción y la distinción entre inscripciones constitutivas propiamente dichas, inscripciones declarativas e inscripciones conformadoras, configuradoras o cuasiconstitutivas, puede verse GARCÍA GARCÍA, «Derecho inmobiliario...», *op. cit.*, I, pág. 557 y sigs.

parte, se priva de protección legal a quien, en uso de la facultad que se le reconoce, no inscribió sus títulos, los cuales, en tanto no sean objeto de inscripción, no serían admitidos por los Tribunales y oficinas del Estado (62).

En definitiva, el párrafo tercero del artículo 319 de la Ley Hipotecaria supone, junto con el párrafo segundo, una excepción —introducida por la reforma hipotecaria de 1944—, a la rigurosidad del párrafo primero de dicho precepto —rigor en parte corregido con ocasión del desarrollo reglamentario del precepto legal por los arts. 585 y siguientes del Reglamento Hipotecario—, excepción que puede explicarse por la confluencia de una doble coyuntura histórico-normativa. En primer lugar, desde el punto de vista registral o hipotecario, como se ha explicitado, el citado párrafo primero tiene su antecedente histórico en los Oficios o Contadurías de Hipotecas, cuyo rasgo más distintivo era el establecimiento de la inscripción en ellos con carácter obligatorio, lo que en definitiva daba coherencia al sistema, pues se reafirmaba la obligatoriedad de la inscripción impidiendo la admisión —en los Juzgados y Tribunales ordinarios y especiales, en los Consejos y en las Oficinas del Estado— de cualquier documento del que no se hubiere tomado razón en el Registro de la Propiedad.

Ahora bien, como quiera que la Ley Hipotecaria de 1861 establecía un sistema de inscripción voluntaria, la razón de ser de un precepto tal habría de encontrarse en la pretensión de instaurar un sistema de inscripción voluntaria estimulada, esto es, fomentando la inscripción registral sobre la base no sólo de los beneficios o ventajas que se derivan del ingreso en el Registro, sino limitando para ello la eficacia de los derechos no inscritos en cuanto a su inadmisión en dichos órganos del Estado (63).

Dicho lo cual, en la perspectiva de la institución expropiatoria, la introducción en su momento del párrafo tercero en cuestión parece razonable pues se trataría de responder con ello a la situación creada por el entonces vigente artículo 5 de la LEF de 1879 que, como hemos visto, exigía el requisito de la inscripción de la posesión para ser parte en el expediente expropiatorio en

---

(62) Así se expresaba el Dictamen del Consejo de Estado informando del proyecto de Ley Hipotecaria de 1946 («Leyes Hipotecarias y Registrales de España», *op. cit.*, III, págs. 304-305).

(63) En este sentido, MUÑOZ ARANGUREN, Arturo, «La inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 313 de la Ley Hipotecaria», en *La Ley*, 2001, tomo 7. Precisamente el autor sostiene esta inconstitucionalidad sobrevenida por incompatible con el artículo 24 de la Constitución, en cuanto el párrafo primero del precepto comporta una restricción al derecho a la tutela judicial efectiva generadora de indefensión en la medida en que impide a los órganos jurisdiccionales admitir como prueba documental los títulos inscribibles no inscritos. Para salvar este grave inconveniente, GARCÍA GARCÍA prefiere hablar, en lugar de «inadmisión», de «inoponibilidad» del documento no inscrito en los supuestos en que no pueda tener tal efecto por inexistencia del derecho real a que se refiere dicho documento (*Código de Legislación Inmobiliaria, Hipotecaria y del Registro Mercantil*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 317, nota 1).

calidad de expropiado, exigencia esta que, por lo demás, no se compadecía con la verdadera realidad jurídica de la propiedad inmueble en España en la época, como se ha traslucido. Pertinencia de la nueva medida normativa que también se explica desde la defensa del interés general ínsito en la actuación administrativa expropiatoria que incide, de manera prevalente, en las situaciones subjetivas de contenido patrimonial de los ciudadanos, en el sentido de que no parece lógico que el Estado creara dificultades a los expedientes expropiatorios, que por su naturaleza demandan celeridad en la tramitación, y qué mejor que no exigir que el expropiado tuviera título inscrito, bastando así que el expediente expropiatorio se entendiera con el expropiado en concepto de poseedor de los bienes y, como tal poseedor, no se le exigiese la toma de razón de su derecho en el Registro de la Propiedad. Por ello, no sorprende la consecuencia que se extraía de una tal situación al punto de llegar a afirmarse que la misma sublimaba hasta el máximo la finalidad de la actividad expropiatoria consistente en la consecución del bien que la Administración, ya por razones de utilidad pública o interés social, necesita poseer; y ello con independencia de la persona de su propietario (64), como una manera de facilitar la actuación expropiatoria y la aludida celeridad en la tramitación de los expedientes expropiatorios y, en consecuencia, pareciera razonable que no se exigiera que el expropiado tuviera título inscrito.

Ahora bien, esta situación presenta otros perfiles con ocasión de la publicación de la vigente Ley de Expropiación Forzosa en 1954 donde, como a continuación examinamos, se reconoce al Registro de la Propiedad y, por ende, al derecho en él inscrito, un papel protagonista en cuanto a la determinación del sujeto expropiado se refiere y, por tanto, de quien ha de recibir la indemnización expropiatoria.

### 3.3. EL ARTÍCULO 3 DE LA LEF Y LA PRESUNCIÓN DE TITULARIDAD REGISTRAL DEL EXPROPIADO

Frente a los otros sujetos de la expropiación —expropiante y/o beneficiario—, el expropiado es quien sufre el ataque expropiatorio en cuanto titular

---

(64) Cfr. ALMAZOR NOGUERAS, A. y RAFELS PERSIVA, J., *Expropiación forzosa y urbanismo*, Ed. Acervo, Barcelona, 1959, págs. 11-12. Por su parte, la ya antigua *STS de 3 de enero de 1953* declaraba «que no fueron nortes orientadores de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, ni el despojo por confiscación de la propiedad individual, ni el ejercicio del dominio eminente del Estado sobre los bienes integrantes del patrimonio nacional, sino el haber ya atisbado la finalidad de servicio de la propiedad, preceptuando por ello que al surgir colisión entre el mero servicio individual a favor del propietario y la necesidad de ella para el bien común, se haga prosperar éste, reservando facultades discrecionales en estos casos a la Administración General para la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación».

del bien o derecho de cuya privación se trata. Su regulación se contiene en el artículo 3 de la LEF, apartado 1, cuando dispone que «las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación».

Precepto que ha de completarse con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la LEF, según el cual: «Siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, se entenderán también las diligencias, con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos. En este último caso se iniciará para cada uno de los arrendatarios el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle». Es decir, las actuaciones del procedimiento expropiatorio han de seguirse, primero, con el propietario de la cosa y, en segundo término, con los titulares de los derechos reales o intereses económicos directos sobre la cosa expropiada (65).

Delimitado así el concepto de expropiado, una primera consecuencia se extrae en orden a la caracterización del mismo por su relación con el objeto de la expropiación, lo que determina la cualidad *ob rem* del expropiado (66). De aquí que el artículo 7 de la LEF disponga que: «Las transmisiones de dominio o cualesquiera otros derechos o intereses no impedirán la continuación de los expedientes de expropiación forzosa. Se considerará subrogado el nuevo titular en las obligaciones y derechos del anterior».

En este punto, ha de tenerse presente la regulación contenida en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) relativa a la figura del *interesado* en el procedimiento administrativo, contemplando precisamente la legitimación de aquél como requisito para intervenir en el procedimiento administrativo con base en la vinculación existente entre dicho interesado y el objeto procedimental, resaltando la legitimación derivada de la titularidad de un derecho subjetivo, que habilita para incoar —art. 31.1.a)— o intervenir —art. 31.1.b)— en el procedimiento en tal calidad de interesado (67).

Dicho esto, la Ley de Expropiación Forzosa establece a continuación el modo que ha de seguirse para la determinación del sujeto expropiado. Y así,

---

(65) Así se expresa la STS (Sala Tercera) de 20 de diciembre de 2000.

(66) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 50; asimismo, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, II, pág. 227.

(67) Ver, sobre esta materia, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, tomo I, pág. 921 y sigs.



el número 2 del citado artículo 3 prescribe que: «Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o finalmente, al que lo sea pública o notoriamente». Paralelamente, el número 2 del artículo 4 subraya la preceptiva citación en el expediente expropiatorio de quienes aparezcan como titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa objeto de expropiación en los registros a que se refiere precisamente el artículo 3 de la LEF.

Criterio este que se corresponde con la dicción del número 2 del artículo 32 del Reglamento Hipotecario cuando establece que para que puedan inscribirse los títulos de expropiación, el expediente deberá entenderse con el titular registral o quien acredite ser su causahabiente, sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere. Por su parte, el artículo 38 de la Ley Hipotecaria atribuye una presunción de titularidad material en favor del titular inscrito (68), siendo precisamente este precepto donde, como ya sabemos, se recoge el principio de legitimación registral, en su doble vertiente de presunción *iuris tantum* de exactitud del contenido del asiento registral como de legitimación positiva a favor del titular registral (69).

Ello implica, pues, que el expediente expropiatorio, en orden a la determinación del sujeto expropiado, ha de atender a quien aparezca como titular registral del bien o derecho objeto de expropiación, lo que no es sino consecuencia necesaria del referido principio de legitimación registral, coherenciando así las previsiones que establecen la legislaciones expropiatoria y registral (70). Y es que no hay que olvidar que la vinculación entre ambas normativas se traslada a otros preceptos igualmente significativos. Así, la expresión contenida en el citado artículo 3 de la LEF relativa a los «registros públicos que produzcan presunción de titularidad» no puede sino entenderse alusiva, tratándose de la expropiación de bienes o derechos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, al Registro de la Propiedad, tal como se infiere de los artículos 1, 38.1 y 97 de la Ley Hipotecaria.

---

(68) GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, *Legislación de Expropiación Forzosa. Comentarios y Jurisprudencia*, Comares, Granada, 2001, pág. 52.

(69) GARCÍA GARCÍA, José Manuel, «Código de Legislación Inmobiliaria...», *op. cit.*, pág. 138, nota 104.

(70) GÓMEZ-FABRA resalta la estrecha relación que existe entre expropiación y la institución registral cuando afirma que «el sacrificio patrimonial —transferencia coactiva— que la expropiación comporta, no es ajena al Derecho Civil ni al Derecho Hipotecario», citando expresamente los artículos 349, 351, 519, 1.456, 1.627, 1.631 y 1.877 del Código Civil en tanto que tributario éste «de la concepción tradicional que equiparaba expropiación y venta forzosa» (GÓMEZ-FABRA GÓMEZ, Luis, «La expropiación forzosa y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 681, 2004, pág. 1, versión CD).



En este sentido, es elocuente el artículo 32.2 del RH cuando establece que «Para que los títulos de expropiación puedan inscribirse, si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse con el titular registral o quien justifique ser su causahabiente; por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación especial, sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere».

Por otra parte, teniendo en cuenta que el efecto derivativo fundamental de la condición de expropiado es el que se refiere a la percepción del justo precio o indemnización compensatoria por la privación del bien o derecho expropiado, el artículo 49.4 del REF dispone que el pago del justiprecio se hará precisamente a quienes figuren como dueños de la cosa o sean titulares del derecho expropiado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la LEF.

Más concretamente, el ya citado artículo 30.3 del TRLS de 2008 (71) establece que sólo procederá a hacerse efectivo el justiprecio a los interesados que aporten certificación registral a su favor, en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos (72). En el supuesto de pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, el pago del justiprecio podrá hacerse a aquellos que los hayan rectificado de acuerdo con los medios al efecto señalados en la legislación hipotecaria —o con acta de notoriedad conforme al art. 209 del Reglamento Notarial— (73).

---

(71) Sobre el alcance de su equivalente, el artículo 222 del TRLS de 1992, puede verse FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007, pág. 498.

(72) Véase el artículo 25 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, y los artículos 206, 207 y 208 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. En concreto, el citado artículo 25, referido a los documentos complementarios de la certificación administrativa que opera como título inscribible en el supuesto de inscripción conjunta de la totalidad o parte de las superficies expropiadas, recoge entre otros a aportar: i) cuando se aportare certificación registral de dominio y cargas, el acta de pago a favor del titular registral; y ii) cuando no figurase la finca inscrita, el acta de pago del justiprecio a favor de la persona con la que se hubiera entendido el expediente siempre que aportase certificación negativa y justificase debidamente su derecho (supuesto de la finca no inmatriculado).

(73) Aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944. Cfr. *SSTS (Sala Tercera) de 18 de marzo y 18 de junio de 1997*. De acuerdo con el artículo 27 del Real Decreto 1093/1997, relativo al supuesto de datos registrales contradictorios en el expediente, «cuando se hubiere depositado el justiprecio por resultar del expediente pronunciamientos registrales contrarios a la realidad alegada por los particulares, para cancelar los asientos correspondientes será necesario que se presente acta tramitada con arreglo a lo previsto en el artículo 209 del Reglamento Notarial por la que resulte justificado el derecho de la persona que alega ser el titular. A dicha acta se acompañará la del pago o documento justificativo de la consignación del precio a favor de la misma persona».

En consecuencia, siendo la Administración expropiante —o el beneficiario de la expropiación, en su caso— quien está obligada a formular la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos incursos en el procedimiento expropiatorio, y ello tanto desde el punto de vista material como jurídico, lo que comporta la necesidad de identificar a los propietarios o titulares de unos u otros (arts. 17.1 LEF y 16.1 y 2 REF), para la determinación de éstos ha de acudir, de acuerdo con el artículo 3 de la LEF, en primer lugar, al Registro de la Propiedad, que no obstante su no mención expresa en dicho precepto es el registro público que, como hemos indicado, establece una presunción de titularidad en favor de quienes han inscrito o anotado sus bienes y derechos y, además, los asientos en él practicados están bajo la salvaguarda de los Tribunales (art. 1 LH). En segundo lugar —nótese que el precepto legal dice «en su defecto»—, cuando dicha legitimación registral no conste en el Registro de la Propiedad, se acudirá a las titularidades resultantes de los registros fiscales (74), singularmente el Catastro Inmobiliario, como se infiere de lo prevenido en los artículos 1, 2, 3 y 36 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario (75), donde se destaca el papel de este registro administrativo como instrumento al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, además de su condición subordinada a los pronunciamientos jurídicos del Registro de la Propiedad (76).

Finalmente, en ausencia de datos consignados en los referidos registros, el artículo 3 de la LEF dispone que la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien lo sea pública y notoriamente, esto es, a quien posea en concepto de dueño (art. 432 C.C.) (77) —y no por tanto al mero tenedor de la cosa perteneciendo el dominio a otra persona— pues es quien tiene en su favor precisamente la presunción de que posee con justo título (art. 448 CC) (78).

En conclusión, la LEF establece tres medios para determinar quien sea el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación, pero la

---

(74) Entre los que cabe mencionar el antiguo Padrón fiscal de contribución de solares o el Registro fiscal de edificios y solares, hasta que la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario instauró el llamado régimen catastral, que en lo esencial perdura en nuestros días. Cfr. *STS (Sala Tercera) de 18 de junio de 1998*.

(75) Aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

(76) En el mismo sentido, GÓMEZ-FABRA, si bien con cita de la anterior Ley de 23 de diciembre de 2002 del Catastro Inmobiliario, y subrayando la correspondencia del artículo 1 de ésta con el artículo 38 de la Ley Hipotecaria («La expropiación forzosa...», *op. cit.*, pág. 5).

(77) Así lo entiende también GÓMEZ-FABRA, «La expropiación forzosa...», *op. cit.*, pág. 5, cuando afirma que la referencia en el precepto legal a quien aparezca como propietario de manera pública y notoria lo es, en la mente del legislador, al poseedor en concepto de dueño.

(78) Cfr. *STS (Sala Primera) de 29 de octubre de 2007*.

posibilidad de utilización de dichos medios por parte de la Administración no es alternativa, sino subsidiaria, en defecto del señalado como prevalente. En todo caso, sobre la Administración expropiante pesa la obligación (79) de investigar de oficio la constancia registral del expropiado, inclusive la circunstancia de si de los Registros formales no resulta nada (80). Nótese, a este respecto, que el artículo 22.1 del Real Decreto 1093/97 exige para la iniciación del expediente en las expropiaciones urbanísticas que la Administración, cuando «tenga conocimiento de que la expropiación afecta a fincas inscritas», ha de solicitar la certificación registral en la que se acredite el dominio y las cargas de los bienes o derechos objeto de expropiación.

Ahora bien, la redacción del número 2 del artículo 3 LEF y, singularmente, la ubicación inicial de la expresión «salvo prueba en contrario» en el mismo, no ha estado exenta de controversia doctrinal. En este sentido, se ha planteado que dicho precepto parece pugnar con la prevalencia de la aplicación del principio de legitimación registral en orden a la determinación del expropiado, parecer de ARNAIZ EGUREN (81), quien afirma que este precepto proporciona la base suficiente para que la Administración expropiante decida sobre la titularidad civil y, en este sentido, formula dos objeciones: primero, que el mismo viene a parangonar todos los Registros públicos, tanto los productores de efectos materiales en el orden civil como los meramente fiscales u aunque sólo admite la titularidad resultante de estos últimos en defecto de los primeros, lo cierto es que engloba a ambos bajo la frase «salvo prueba en contrario», y al no especificar a quién corresponde la apreciación de esa prueba, parece entenderse que dicha competencia queda atribuida a la propia Administración por vía de silencio. Y, en segundo lugar, que al afirmarse la posibilidad de extender la condición de titular a quien lo sea pública y notoriamente, se concede a la Administración una potestad de juicio que —asevera el autor— incluso sobrepasa la propia de la actuación notarial cuando se le atribuye la posibilidad de apreciar la notoriedad de la titularidad dominical, pues en este caso el criterio del fedatario autorizante ha de ser refrendado por la autoridad judicial (82).

Por su parte, en relación con la misma expresión del artículo 3.2 de la LEF, señala PERA VERDAGUER (83) que si del Registro de la Propiedad aparece la titularidad en favor de determinada persona y ésta solicita ser tenido como

---

(79) De acuerdo con la *STS (Sala Tercera) de 14 de junio de 2005*, el mandato que contiene el artículo 3 de la LEF «se dirige exclusivamente a la Administración».

(80) GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, «Curso de Derecho Administrativo», *op. cit.*, II, pág. 230.

(81) «Registro de la Propiedad y Urbanismo», *op. cit.*, pág. 177.

(82) Cfr. artículo 203.5 de la Ley Hipotecaria.

(83) PERA VERDAGUER, Francisco, *Expropiación Forzosa*, Bosch, Barcelona, 1992, pág. 54. Apunta el autor que la expresión «salvo prueba en contrario» ha de tomarse «con muchas reservas y limitaciones».

parte, como expropiado, en el expediente del procedimiento expropiatorio, no se ve posibilidad alguna de que en méritos de una «prueba en contrario» la Administración expropiante pueda negarle aquella condición, para atribuirle en pro del favorecido por la referida «prueba en contrario» a la resultante del Registro público cuyo asiento está revestido de la presunción legitimadora del titular del derecho objeto de inscripción.

Terciando en el debate, FERNÁNDEZ GREGORACI (84) considera que la referida expresión «salvo prueba en contrario» cumple una función de límite a la hora de determinar al propietario del bien conforme al instrumento al que en cada caso se acuda y, en este sentido, destaca la autora que cuando el inciso del número 2 del artículo 3 de la LEF afirma «que sólo puede ser destruida judicialmente», está haciendo referencia directa a la legitimación registral dimanante del Registro de la Propiedad y ello en conexión con el artículo 1 de la Ley Hipotecaria. Es en los demás supuestos —cuando se acuda a los registros fiscales o a la titularidad pública y notoria— cuando, concluye la autora, la Administración podrá apreciar la prueba en contrario que enerve la titularidad por uno u otro medio manifestada.

Por nuestra parte, estimamos que la Administración expropiante se encuentra constreñida por la rotundidad del inciso primero del número 2 del artículo 3 de la LEF, en el sentido de que la condición de expropiado ha de venir determinada necesariamente por la titularidad registral que ofrece el Registro de la Propiedad; o dicho de otro modo, la Administración no puede en ningún caso desconocer dicha titularidad registral —si constare— ni, por tanto, eludir la presencia en el expediente expropiatorio del titular registral, pues la consecuencia inmediata del principio de legitimación registral que acoge el artículo 38 de la Ley Hipotecaria es, como este mismo dispone, que «no podrá ejercitarse acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente, o la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente» (85).

En defecto de constancia en el Registro de la Propiedad de titularidad referida al bien o derecho expropiado, la Administración deberá acudir a los

---

(84) FERNÁNDEZ GREGORACI, Beatriz, *Legitimación posesoria y legitimación registral*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2002, pág. 97.

(85) Así lo entiende también GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, para quien «la prueba en contrario sólo puede admitirse ante el orden jurisdiccional civil, único en el que, al mismo podrá ordenarse la rectificación del Registro» («Legislación de Expropiación Forzosa...», *op. cit.*, pág. 53). Ha de tenerse en cuenta la abundante jurisprudencia que, haciendo una interpretación flexible del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, considera implícita la petición de nulidad o cancelación de la inscripción como efecto necesario en trámite de ejecución de sentencia, aunque no se demande expresamente tal cancelación. Se hace eco de esta tendencia jurisprudencial (GARCÍA GARCÍA, «Código de la legislación...», *op. cit.*, pág. 142 y sigs., nota 105).

registros fiscales para indagar dicha titularidad. Y sólo cuando la consulta de estos registros públicos resulte infructuosa, la Administración podrá entonces tener por propietario del bien o titular del derecho a quien lo sea notoria y públicamente. Es entonces, y sólo en esta circunstancia, cuando la Administración puede apreciar la titularidad sobre un bien o derecho a expropiar a los efectos de entender con el titular las actuaciones del procedimiento expropiatorio. En todo caso, la apreciación de esa titularidad en el seno del procedimiento expropiatorio será revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, además, el pronunciamiento que de ésta resulte sólo podrá tener efecto en el proceso en que se dicte, pues la determinación de la titularidad civil corresponde en exclusiva a la jurisdicción civil, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 22 de la LOPJ (86).

Así las cosas, el reconocimiento de esta suerte de legitimación posesoria del expropiado se explica en la perspectiva histórico-jurídica (87), atendiendo a la conocida coyuntura de la propiedad inmobiliaria en España en el momento en que aparece la Ley de Expropiación Forzosa —recordemos, tan sólo diez años después de la reforma hipotecaria de 1944 que introdujo el párrafo tercero del art. 319—, y que se caracterizaba, por lo que a las relaciones entre Registro de la Propiedad y realidad jurídica de la propiedad inmueble se refiere, por una situación de predominante descoordinación habida cuenta la existencia de un porcentaje de la propiedad mayor fuera del Registro que al amparo del mismo (88). Y a ello se unía la circunstancia de que la propiedad inscrita se reflejaba registralmente mediante una rudimentaria descripción que casi nunca se ajustaba a la realidad, pues se apoyaba exclusivamente en las meras declaraciones de los interesados, hasta el extremo de que de esta forma era posible llegar a la inmatriculación de una finca inexistente en la realidad (89).

---

(86) Por ello cuando FERNÁNDEZ GREGORACI afirma que «la consecuencia más significativa estriba en que en estos supuestos la Administración determina la titularidad civil sobre un bien», la compartimos en el sentido expresado de facultad de la Administración para apreciar la titularidad del bien o derecho que se manifiesta pública y notoriamente, a los efectos de entender con quien así aparece el expediente expropiatorio («Legitimación posesoria...», *op. cit.*, pág. 99).

(87) No ya como «con muchas reservas y limitaciones», como apostillara PERA VERDAGUER, Francisco, *Expropiación forzosa*, Ed. Bosch, Barcelona, 1992, pág. 54.

(88) GÓMEZ-FABRA considera que bajo la expresión «salvo prueba en contrario» que utiliza el artículo en cuestión, se acogen aquellos casos de discrepancia entre el Registro y la realidad jurídica, piénsese, por ejemplo, en la exhibición de un título que proviene directamente del titular registral, pero no inscrito, en cuyo caso se deberá acudir a los medios que establece el Título VI de la Ley Hipotecaria para concordar el Registro y la realidad extrarregistral («La expropiación forzosa...», *op. cit.*, pág. 5).

(89) Así lo destaca DE COSSÍO, «Instituciones...», *op. cit.*, pág. 101. Situación esta que trató de remediarse por la Ley de 1944 al exigir que en los expedientes de dominio (art. 201.2 LH) y en las actas de notoriedad (art. 203.3 LH) se acompañara una certificación acreditativa del estado de la finca en el catastro parcelario o, en su defecto, en el

La situación que acaba de describirse encuentra fiel reflejo en la *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 25 de febrero de 1953*, dictada con ocasión de la calificación negativa del Registrador ante la pretensión de inscripción de fincas afectadas por un expediente expropiatorio a favor del entonces Instituto Nacional de Colonización. Entre otros requisitos no cumplidos según el Registrador se encontraba el de la falta de inscripción previa de las fincas expropiadas, además de no contener los documentos presentados a inscripción el título ni identificarse con las fincas inscritas a nombre de los expropiados. La mentada resolución declara, entre otras cosas, que

«la necesidad de identificar las fincas que se inscriban o inmatriculen suscita una delicada tarea registral nacida de la falta de datos catastrales, por los graves perjuicios que una doble inmatriculación puede causar, y, por tanto, en los casos de expropiación forzosa de urgencia no se debe prescindir del examen de los asientos del Registro y de los índices no sólo para cumplir el tracto sucesivo y ver si las fincas constan inscritas, sino también para la debida protección a los propietarios y titulares de derechos reales afectados, y así lo ponen de relieve: los artículos 5.º de la Ley de 10 de enero de 1879, 3.º y 4.º de la de 7 de octubre de 1939, la Orden del Ministerio de Agricultura de 18 de junio de 1945, la Ley de Colonización de Grandes Zonas, que en su Base 24 da normas para la cancelación o subsistencia de las cargas existentes, y el artículo 5.º del Decreto de 20 de mayo de 1949, dictado para reglamentar las expropiaciones realizadas por el Instituto Nacional de Colonización».

Añadiendo más adelante que:

«conforme a los artículos 5.º de la Ley de 10 de enero de 1879, 21, 22 y 62 de su Reglamento y 3.º y 4.º de la de Urgencia, los expedientes deben seguirse con los titulares inscritos en el Registro de la Propiedad y en los Catastros o Amillaramientos, y, si fueren desconocidos, con el Ministerio Fiscal, a fin de observar aquellas garantías debidas a los propietarios, compatibles con la rápida ocupación, por lo cual la Ley dictada para el caso y la Orden del Ministerio de Agricultura que da normas para su ejecución no derogan dichos preceptos, sino que reiteran la necesidad de armonizar la premura impuesta por el interés público con los derechos de los expropiados».

Para concluir, en lo que aquí interesa, que:

«la expropiación forzosa, por sus peculiares características dimanantes de ser acto de soberanía y de la necesidad que la justifica, produce, en favor del expropiante, una transmisión *sui generis* del dominio, que si se cumplieron los

---

Avance catastral, Registro fiscal o Amarillamiento, requisito este que de manera «incomprensible» se omite en el procedimiento de inmatriculación mediante título público de adquisición regulado en el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, no obstante reconocerse a este tipo de inmatriculación haber «prestado servicios muy importantes en la historia del Derecho Registral» (cfr. *Resolución de la DGRN de 4 de abril de 1946*).

trámites legales, aunque las fincas no figuren en el Registro, podrá inscribirse a tenor de lo dispuesto en el artículo 299 del Reglamento Hipotecario, como se deduce también del párrafo último del artículo 313 de la Ley Hipotecaria, y, para el caso debatido, del artículo 3.º de la Orden de 18 de junio de 1945, con lo cual la expropiación realizada conseguir la virtualidad necesaria».

No cabe duda que la situación actual presenta un perfil notoriamente distinto al que acaba de reseñarse, pues puede decirse que prácticamente la mayor parte de la propiedad inmueble —singularmente la urbana— figura inscrita en el Registro de la Propiedad, circunstancia esta que ha permitido superar la descoordinación tradicional entre la realidad jurídica y la registral y ello en ausencia de un verdadero Catastro parcelario (90), a pesar de los intentos reiterados para ofrecer la base sólida precisa en que apoyar los asientos registrales (91).

Concluyendo, cuando en un procedimiento expropiatorio dado no pueda determinarse la titularidad del bien o derecho afectados por la expropiación conforme a los asientos del Registro de la Propiedad o, en su defecto, de los Registros fiscales, la Administración expropiante considerará propietario del bien o titular del derecho a aquel que lo sea de una manera pública y notoria, lo que, en definitiva, supone otorgar la prevalencia a la titularidad inscrita o registrada, si bien entre las posibilidades que ésta ofrece —titularidad inscrita en el Registro de la Propiedad o en los Registros fiscales— es la consignada en aquél la que goza de preferencia atendiendo precisamente a las virtualida-

---

(90) Sobre las relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro y los esfuerzos históricos para conseguir una coordinación efectiva entre ambas instituciones, puede verse DOMÍNGUEZ LUIS, «Registro de la Propiedad y Administración Pública», *op. cit.*, pág. 302 y sigs.

(91) El artículo 31 del TRLS de 2008 establece una serie de exigencias enderezadas a incrementar las garantías de la inscripción registral, expresándose en los siguientes términos: «1. El acta de ocupación para cada finca o bien afectado por el procedimiento expropiatorio será título inscribible, siempre que incorpore su descripción, su identificación conforme a la legislación hipotecaria, su referencia catastral y su representación gráfica mediante un sistema de coordenadas y que se acompañe del acta de pago o justificante de la consignación del precio correspondiente. A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la referencia catastral y la representación gráfica podrán ser sustituidas por una certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble de que se trate. La superficie objeto de la actuación se inscribirá como una o varias fincas registrales, sin que sea obstáculo para ello la falta de inmatriculación de alguna de estas fincas. En las fincas afectadas y a continuación de la nota a que se refiere la legislación hipotecaria sobre asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa, se extenderá otra en la que se identificará la porción expropiada si la actuación no afectase a la totalidad de la finca. 2. Si al proceder a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre la existencia, dentro de la superficie ocupada, de alguna finca registral no tenida en cuenta en el procedimiento expropiatorio, se pondrá tal circunstancia en conocimiento de la Administración competente, sin perjuicio de practicarse la inscripción. 3. Los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, en la forma prevista para las actas de expropiación».



des de la institución registral inmobiliaria, cuya validez no puede ser cuestionada —ni tan siquiera a título prejudicial— por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (92), pues los asientos del Registro de la Propiedad, como hemos expuesto, están bajo la salvaguarda de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en la legislación hipotecaria.

En este sentido, se resalta que la Administración no puede resolver, ni siquiera a estos limitados fines, nada que entrañe pronunciamientos sobre propiedad o titularidad de derechos, debiendo considerarse que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5 de la propia LEF, también han de tenerse como parte en el expediente a quienes presenten títulos contradictorios sobre el objeto de la expropiación. Todo ello se resolverá en la obligación de la Administración expropiante de consignar la cantidad a que ascienda el justo precio en el supuesto de presentarse cuestiones o litigios entre los varios interesados que pueda haber en el expediente, de acuerdo con lo dispuesto a este respecto por el artículo 51.1.b) del Reglamento de Expropiación Forzosa (art. 50 LEF) (93).

Por esta razón no puede reputarse confusa o problemática la expresión «salvo prueba en contrario» que abre el artículo 3.2 de la LEF, en la medida en que, entendemos, la misma pone de manifiesto que la titularidad vinculada al hecho de la constancia en los registros públicos que produzcan tal presunción constituye precisamente una presunción *iuris tantum* que, por ello, puede ser neutralizada. En efecto, la prevalencia que, como hemos señalado, el citado precepto atribuye, en definitiva, al Registro de la Propiedad está en conexión directa con el ya aludido principio de legitimación registral, que opera como tal presunción *iuris tantum* en favor del titular registral y que, en su virtud, le dispensa de probar su titularidad en cuanto favorecido por aquélla, pero que, en cualquier caso, puede ser desvirtuada de contrario mediante la aportación en juicio de un medio de prueba que tenga entidad suficiente para enervar la presunción en cuestión y, en consecuencia, pueda provocar la rectificación del asiento registral. En definitiva, al titular registral se le tiene por propietario mientras no se demuestre la inexactitud del Registro, cabalmente mediante prueba en contrario que enerve la presunción de exactitud registral (94). Conclusión esta avalada por la jurisprudencia en los términos que a continuación pasamos a analizar.

---

(92) En el mismo sentido se manifiesta GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, «Legislación de Expropiación Forzosa», *op. cit.*, pág. 222.

(93) *SSTS de 18 de noviembre de 1970 y 7 de octubre de 1972.*

(94) *Cfr. SSTS (Sala Primera) de 31 de octubre de 1989, 27 de marzo de 2001 y 26 de diciembre de 2002, entre otras.*



#### 4. LA LEGIMACIÓN DEL EXPROPIADO EN LA JURISPRUDENCIA

##### 4.1. CARÁCTER SUBSIDIARIO O EXCLUYENTE DE LOS INSTRUMENTOS QUE ENUMERA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

###### A) *Carácter preferente del Registro de la Propiedad*

La ya antigua *STS de 14 de febrero de 1961* es contundente al reconocer que el orden establecido en el artículo 3 de la LEF es excluyente. En efecto, después de hacerse referencia en la sentencia al sentido terminante del número 2.º del artículo 3 LEF que, recordemos una vez más, impone a la Administración el deber de considerar como propietarios a quien con este carácter consten en Registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, se señala que el hecho de que demandantes y apellados

«aparezcan como titulares de la propiedad a expropiar en el Registro Fiscal..., no obliga al Ayuntamiento de C. a tenerlos por parte en el expediente expropiatorio, pues si bien es cierto que el indicado párrafo 2.º del artículo 3 de la mencionada Ley incluye en la consideración de propietario a los expresados fines «a quien aparezca con tal carácter en Registros fiscales», no es menos evidente que el precepto legal condiciona esta estimación, al citar primero a los que aparezcan en «Registros públicos que produzcan presunción de titularidad» y sobre todo al literalmente anteponer el término «en su defecto» al referirse a los que figuren en los Registros Fiscales, pues de ello tiene que concluirse que estos documentos, dada su índole contributiva, que en nada afecta directamente a la definición de derechos dominicales, sólo son elementos supletorios de lo que aparezca en los Registros públicos sobre titularidad, es decir, en los Registros de la Propiedad, sin que sea lícito aceptar de unos y otros conjuntamente, sino ateniéndose al orden preestablecido legalmente».

En la misma línea, la *STS (Sala Tercera) de 14 de junio de 1995* declara que:

«el artículo 3 LEF exige que las actuaciones del expediente se entiendan con el propietario de la cosa objeto de la expropiación, debiendo considerarse como tal a quien conste con este carácter en el Registro de la Propiedad» (95).

La prevalencia de la titularidad derivada del Registro de la Propiedad tiene unas consecuencias relevantes:

---

(95) «El artículo 3 de la LEF obliga a tener por dueño a quien figure como tal en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente», sentencia de la *Resolución de la DGRN de 17 de octubre de 2005*.

i) la indisponibilidad de la presunción de exactitud del asiento registral

En este sentido, la *STS (Sala Tercera) de 15 de noviembre de 2006* —con base en la doctrina sentada por las *SSTS de 7 de marzo de 1992 y 6 de octubre de 1999* y reiterada en la *sentencia de 11 de abril de 2008*— declara que:

«la estimación de la pretensión equivale a que se prescinda de unos asientos registrales, amparados por el principio de legitimación, el cual atribuye al titular registral competencia exclusiva respecto de una cosa o un derecho inscrito, dotando, al mismo tiempo, al contenido del Registro, de una apariencia de verdad y de una presunción de exactitud, mientras no se demuestre la inexactitud, lo que obliga a mantener la titularidad de quien aparezca inscrito. Esto y no otra cosa es lo que resulta de la relación entre los artículos 38.1 y 97, en relación con el artículo 1.3, todos ellos de la Ley Hipotecaria, según el último de los cuales los asientos del Registro “...en cuanto se refieren a los derechos inscribibles están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán todos los efectos mientras no se declare su inexactitud...”, lo que significa que debe darse por existente el derecho real que figura inscrito mientras no exista contradicción, en cuyo caso prevalecerá el título o la causa de adquirir eficaz. Ciertamente, nos hallamos ante una presunción *iuris tantum*, que puede ser destruida, pero no en un recurso contencioso administrativo, sino en un proceso civil donde se ventile el derecho de las partes y éstas obtengan, en su caso, una sentencia contradictoria a la inscripción o asiento registral; mientras ésta no se produzca, y no se obtenga una sentencia que declare la inexactitud del asiento, esta Sala no puede desconocer la presunción de exactitud del asiento, y debe de mantenerlo».

ii) la obligación de poner en conocimiento de la Administración la subrogación del adquirente de un bien o un derecho en curso de expropiación

Las *SSTS (Sala Tercera) de 18 de junio de 2007 y 11 de abril de 2008*, citada —reiterando lo expresado por las *sentencias de 13 de octubre de 1993 y 18 de junio de 1997*— señalan que:

«Según lo dispuesto concordadamente por los artículos 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, 6.1.7 y 19.3 del Reglamento de esta Ley, la Administración expropiante, salvo prueba en contrario, ha de considerar propietario a quien con tal carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, de manera que, para que, conforme al artículo 7 de dicha Ley, se opere formalmente en el expediente expropiatorio la subrogación del adquirente de un bien o derecho en curso de expropiación, deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular, siendo tomadas únicamente en consideración las transmisiones judiciales, las *inter vivos* que consten en documento público y las *mortis causa* respecto de los herederos o legatarios (art. 7 del Reglamento citado)».

- iii) la obligación de la Administración expropiante de indagar la titularidad dominical del expropiado

La reciente *STS (Sala Tercera) de 20 de abril de 2009*, al conocer de un supuesto de vía de hecho por ocupación de finca sin seguir el procedimiento con su propietario, declara de manera concluyente que:

«(...) no vale sostener, como hace la Administración recurrente, que existía una apariencia de que el propietario del terreno era el Ayuntamiento, al pertenecer a la repetida unidad de actuación. La Administración expropiante se encuentra obligada a entenderse con el propietario de la cosa o titular del derecho expropiado, esto es, con quien, salvo prueba en contrario, aparezca como tal en los registros públicos que, como el de la Propiedad [art. 38 del Texto Refundido de la Ley Hipotecaria, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1946 (*BOE* de 27 de febrero)], produzcan presunción de titularidad únicamente destruible mediante intervención judicial. En su defecto, al que los registros fiscales y administrativos atribuyan esa condición o, en último término, al que lo sea pública y notoriamente. Como hemos recordado recientemente en la sentencia de 1 de diciembre de 2008 (casación 3910/05, FJ 3.º), así se expresa, con parecidas palabras, el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, que, rectamente entendido, impone a la Administración la carga de indagar la titularidad dominical del bien expropiado, lo que la compele, tratándose de inmuebles, a dirigirse al Registro de la Propiedad o, si fuera menester, a los registros y archivos administrativos correspondientes».

#### B) *La titularidad derivada de los Registros fiscales*

La *STS (Sala Tercera) de 15 de febrero de 1990* señala que:

«ante la ausencia de inscripción de la titularidad de la finca expropiada en Registros Públicos que produzcan presunción de la titularidad entra en juego el Archivo del Consorcio para la Gestión e Inspección de los Contribuyentes Territoriales en el que figura —y no es objeto de controversia— como titular de la finca don D. D. L...».

Por su parte, la *STS (Sala Tercera) de 24 de octubre de 1992*, ante la dificultad de establecer la correspondencia de la finca a expropiar con las registrales, en cuanto que aquélla no figura inscrita en el Registro de la Propiedad y no existe identidad con las que tienen inscritas en éste los recurrentes, se considera que la titularidad de la finca en cuestión corresponde a quien la tiene inscrita a su nombre en el Catastro.

Finalmente, la *STS (Sala Tercera) de 26 de enero de 2005* —con cita de la de 20 de septiembre de 2001— se pronuncia en los siguientes términos:

«La consideración expuesta es perfectamente aplicable al caso de autos, donde la sentencia de instancia ha procedido en estricta aplicación del artículo 3 de la

Ley de Expropiación Forzosa, que por tanto no se puede reputar infringido, y así entendió que la Administración expropiante se entendió en todo momento y en relación con la expropiación de la finca número X con aquellos que según el Registro de la Propiedad eran sus titulares, y estos, según dicho Registro, no eran los actores en la instancia, sino don Inocencio. Los actores no desvirtuaron la titularidad consignada en el Registro de la Propiedad que tiene presunción de veracidad y habiendo una titularidad según el Registro de la Propiedad, en aplicación del artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, es obvio que no cabe estarse, tal y como pretenden aquellos, a la titularidad que conste en otros registros fiscales como sería el Registro Parcelario del Instituto Geográfico y Catastral de España, pues aún cuando se aceptase la titularidad catastral de la finca de los actores, es obvio que no puede estarse a la misma, que solo operaría en defecto de inscripción en Registro público, que produzca presunción de titularidad, como es el Registro de la Propiedad».

Especial relevancia tiene en este ámbito la *STS (Sala Tercera) de 7 de junio de 1994* en la que, negando el carácter de registro fiscal al Registro de vehículos de la Dirección General de Tráfico, sin embargo considera que en ausencia de prueba suficiente acreditativa de la propiedad de los vehículos objeto de expropiación, puede acudirse a la titularidad de los mismos que figura en el mencionado registro a los efectos del abono del justiprecio. Razona así el Alto Tribunal:

«El artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, dispone que, salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular (de los bienes o derechos expropiados) a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo pueda ser destruida judicialmente o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales. El registro de vehículos de la Dirección General de Tráfico no produce, desde luego, presunción de titularidad que sólo pueda ser destruida judicialmente, ni constituye tampoco un registro de carácter fiscal. Ahora bien, la Sala entiende que, faltando una prueba bastante que demuestre la propiedad de los vehículos expropiados de una manera indubitada, la titularidad que consta en el registro administrativo de la Dirección General de Tráfico es bastante para que la Administración expropiante deba satisfacer el justiprecio de los bienes expropiados a quien ostenta dicha titularidad, que es doña M. M., en cuanto a los vehículos antes mencionados, sin perjuicio de las acciones civiles que las partes interesadas puedan ejercitar sobre la legítima propiedad de dichos vehículos».

Por su parte, la *STS (Sala Tercera) de 9 de diciembre de 2008*, al conocer de la problemática derivada de la no inclusión de un arrendatario de bien expropiado en la relación de titulares de bienes y derechos afectados por la aprobación del proyecto expropiatorio, confirma el pronunciamiento del Tribunal *a quo* en el sentido de que dada la condición de los recurrentes de arrendatarios de un local de negocio situado en una de las fincas incluidas en el proyecto de expropiación, habrían debido ser incluidos en la relación

de afectados al quedar probado que los mismos estaban dados de alta en el Impuesto de Actividades Económicas del Ayuntamiento, circunstancia esta que «debe considerarse como «registro fiscal» en el sentido del apartado segundo del artículo 4 LEF». Concretamente, la Sala de casación razona que:

«(...) el presente caso no se rige por el apartado primero del artículo 4 LEF, sino por su apartado segundo, que dispone: “Si de los registros que menciona el artículo 3.º resultare la existencia de los titulares a que se refiere el párrafo anterior, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación”. Así pues, es indiscutible que la Administración habría debido incluir de oficio a los mencionados señores en la relación de afectados, y no lo hizo. Frente a esto, por lo demás, no cabe argüir que dichos arrendatarios tenían conocimiento de la expropiación y habrían podido pedir su inclusión en la relación de afectados, ya que el precepto legal antes transcrito es tajante e inequívoco: la citación de quienes figuren como arrendatarios en registros fiscales es preceptiva».

### C) *La titularidad dimanante de la posesión notoria y pública*

La STS (Sala Tercera) de 24 de octubre de 1992, tras reconocer que en el supuesto litigioso no puede hablarse

«de la presunción legitimadora del artículo 38 de la Ley Hipotecaria a favor del titular registral, porque tal como desprende del expediente y de los autos, bien puesto de relieve en la sentencia apelada, no consta la identidad entre las fincas inscritas a nombre de los hermanos apelantes, en el Registro de la Propiedad, con los números 1417 y 1418, y la finca expropiada. A tal efecto, es de hacer notar que la parcela 796 del polígono no ha estado inscrita a nombre de los apelantes en el Registro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de la Gerencia de Teruel»,

razona más adelante señalando que:

«Mal se puede hablar, a los puros efectos del expediente expropiatorio, de titularidad registral en el Registro de la Propiedad, cesando como ya hemos visto, no consta fehacientemente acreditado, que fincas objeto de tales inscripciones a favor de los apelantes, coincidan materialmente con la expropiada. Por el contrario, si está acreditado y no contradicho por los apelantes, e incluso reconocido por los mismos, que el expropiado señor X venía poseyendo la finca expropiada durante los quince o veinte últimos años, sin satisfacer canon o pago alguno por ello. Tal posesión como dueño, pública y notoriamente ejercida, en relación con lo antedicho, legitima al citado expropiado para figurar en el expediente expropiatorio, en la relación de propietarios a tenor de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 la Ley de Expropiación Forzosa».

Singular interés representa la STS (Sala Tercera) de 24 de febrero de 1998, al menos porque, como se consigna en el Antecedente de Hecho Cuarto de la misma, los apelantes esgrimen, entre otros argumentos, que la Gerencia

de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid en este caso no había cumplido con lo prevenido en los artículos 3.2 de la LEF y 313 de la LH, siendo así uno de los contados supuestos, por no decir el único, en el que podemos encontrar una referencia explícita al citado precepto de la Ley Hipotecaria (actual art. 319, como sabemos). Concretamente, la meritada sentencia, partiendo del hecho de que los recurrentes no habían demostrado de modo suficiente que les correspondiera la titularidad dominical de la finca y considerando que a tales efectos no podía reputarse bastante un requerimiento de demolición dirigido por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid a uno de los demandantes en concepto de propietario del inmueble, declara que:

«nada concluyente arguye, frente a otras posibles justificaciones de la titularidad del inmueble, este hecho, pues el carácter urgente de la actuación administrativa llevada a cabo puede justificar que el requerimiento se dirija a quien figura como ocupante del edificio con el fin de que asuma la obligación de demoler, aun cuando no se haya comprobado de modo exhaustivo que efectivamente le corresponde la titularidad dominical del inmueble».

Por el contrario,

«La Sala ha ponderado que el derecho dominical que reivindicar carece de toda traza en el Registro de la Propiedad (pues no puede aceptarse como tal la mera alegación de que se adquirió a una persona que figura como titular de una finca que pudiera ser lindante con la con la que se dirá), mientras que los antecedentes registrales que hemos podido conocer reflejan que aparece inscrita una finca a nombre de diversos miembros de la familia X, la cual, por su situación y por ser de extensión muy superior a la expropiada —teniendo en cuenta además la proximidad de la misma con otra, también de más reducidas dimensiones (la que fue objeto de desahucio) que los recurrentes reconocen que efectivamente es o era propiedad de dicha familia—, parece comprender el terreno expropiado. Abunda en esta justificación el hecho de que la Gerencia de Urbanismo de Madrid en el año 1986 celebró un convenio con ciertos miembros de la familia X, en virtud del cual éstos cedían la finca controvertida al Ayuntamiento invocando la titularidad registral antedicha y poniendo de manifiesto que la finca estaba ocupada por los hermanos YZ, hoy recurrentes; y que en el acta previa a la ocupación comparecieron para invocar la existencia del convenio y de aquella ocupación, mientras que los recurrentes se limitaron a la sazón a invocar su titularidad dominical de la finca, que dijeron que justificarían a lo largo del expediente, aun cuando, como se ha examinado, a juicio de esta sala no han logrado el resultado probatorio que esperaban».

Finalmente, la *STS (Sala Tercera) de 2 de junio de 1998*, partiendo de la jurisprudencia reiterada sobre la innecesariedad de la inscripción registral para acreditar el dominio de los inmuebles, atendiendo al dato ya conocido del valor meramente declarativo y no constitutivo de la inscripción —salvo los supuestos en los que la ley expresamente reconoce a ésta valor constitutivo (por ejemplo, caso de la inscripción de la hipoteca o del derecho de

superficie)—, pues como expresa el artículo 609 del Código Civil, la propiedad se adquiere por ocupación, donación, sucesión y por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición, considera que el Tribunal de instancia ha respetado esta doctrina, pues

«ante la existencia de una persona a quien reputa poseedor, la falta de inscripción registral y la circunstancia de que el recurrente ni siquiera intentó prueba alguna de que los vendedores de la finca a aquel aparecían como propietarios en los oportunos registros fiscales, considera preferente al poseedor sobre el recurrente, en atención a las pautas que debe seguir la Administración con arreglo a lo dispuesto en el precitado artículo tres (de la Ley de Expropiación Forzosa)».

Y añade:

«la concreta referencia a la no inscripción de la finca en los registros fiscales a nombre de los vendedores, constituye un elemento probatorio más, ponderado por la sala de instancia para alcanzar la conclusión de que el expediente expropiatorio habrá de tramitarse con el que denomina “poseedor de la finca” (...) si ponderamos que el invocado artículo 3 determina que las actuaciones expropiatorias se entenderán, en primer lugar, con el propietario o titular del derecho objeto de expropiación y que, salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quién con éste carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad o, en su defecto, a quién aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente, y que el 4.1 establece con similar criterio que las diligencias expropiatorias se entenderán también con los titulares de intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, es visto como no puede ser tachada como contraria a los preceptos transcritos la tramitación seguida, en el expediente cuestionado, con persona considerada por la Sala de instancia como poseedor de la finca entre los años 1967 y 1969, y hasta su fallecimiento el 5 de diciembre de 1970, condición no negada por el recurrente, en cuanto afirma (escrito de 22 de marzo de 1991, registrado de entrada el día 25 siguiente), que fue un simple llevador de la finca, cualidad en que continuaría la esposa viuda, en tanto que al propio tiempo el Tribunal advierte la escasa claridad jurídica de la titularidad del recurrente sobre el predio, como consecuencia de que los vendedores de la finca a aquel y a pesar de las advertencias del Notario, no exhibieron los Títulos de propiedad».

Y concluye la meritada sentencia reconociendo que en el supuesto examinado:

«la Administración actuó en consonancia con la real situación del predio o por mejor decir con la aparente posesión del mismo, a buen seguro debida a la ausencia del hoy recurrente, reconocida expresamente por éste, y la anulación pretendida, resultaría contraria a derechos reconocidos y satisfechos, más de un año antes de que se produjera la originaria petición del recurrente en vía administrativa, máxime cuando el tema que late en el fondo, salvado el aspecto administrativo que hemos enjuiciado, es de carácter civil y atribuible por tanto

a la Jurisdicción de la misma naturaleza, que es la que ha dilucidar sobre la titularidad definitiva de la finca y sobre la determinación de la persona a la que correspondía el justo precio, pues la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para conocer de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden contencioso-administrativo y la decisión que aquélla adopte en relación con las mismas, no producirá efecto fuera del proceso en que se dicte y podrá ser revisada por la Jurisdicción competente (art. 4 de la Ley Jurisdiccional)».

#### D) *Supuesto de litigiosidad sobre la titularidad de bienes expropiados*

La *STS (Sala Tercera) de 22 de febrero de 2005*, se expresa en los siguientes términos:

«al constatar la Administración en su momento que se había planteado una posible doble inmatriculación de la finca expropiada consignó el justiprecio para que la jurisdicción competente dilucidase el litigio, y a su resulta pagar al titular del bien expropiado. Lo que declara la sentencia es que al no haberse resuelto esa duda sobre la titularidad registral del bien no podía acceder a reconocer a la recurrente su hipotético derecho a revertir el bien expropiado. Y es que no podía ser de otro modo. El artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que “salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente”, de modo que la Administración expropiante inicialmente se entendió con la aquí recurrente, que aparecía como titular registral de la finca expropiada, pero al tener conocimiento de que existía otra inscripción registral de la misma finca tuvo por destruida la presunción que amparaba a la recurrente, y de acuerdo con lo prevenido en el artículo 313 del Reglamento Hipotecario concedió un plazo a los presuntos titulares para que ejercitaran ante los Tribunales la acción establecida en el precepto citado, y hasta tanto esa litis se resolviera llevó a cabo la consignación procedente del justiprecio, y más cuando, como consta en la respuesta que la Administración dio a la petición que en su momento le dirigió la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional en relación con el pago del justo precio, hizo saber que por uno de los presuntos titulares del bien se había acreditado que había presentado ante la Jurisdicción Civil acto de conciliación frente a la aquí recurrente que se celebró sin avenencia».

Y la inmediatamente posterior *STS (Sala Tercera) de 26 de octubre de 2005*, declara que:

«En base a estos acuerdos entienden los demandantes que el Ayuntamiento de Mogán unilateralmente incumplió lo acordado en el convenio de ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro, que mantenía, a pesar del cambio del sistema de actuación inicialmente pactado por mutuo acuerdo para aquellos terrenos, las mismas compensaciones inicialmente previstas a favor de los expropiados; es decir, el pago del justiprecio en especie y no en metálico, respecto



de ciertas parcelas resultantes de la urbanización; sin haber acudido a una previa resolución ni a un proceso de lesividad de los actos que lo ratificaron y ejecutaron. Tal y como señala la Sala de instancia, el alcance y los efectos jurídicos que puedan derivarse de los convenios referidos, y en especial del de 8 de abril de 1994, son irrelevantes habida cuenta el objeto del proceso que nos ocupa, sin perjuicio de lo que de ellos pueda decidirse, caso de que los procedimientos civiles seguidos para determinar la titularidad de los bienes expropiados se resuelvan a favor de los hoy recurrentes. En efecto, lo que aquí se plantea es la validez de las actas de ocupación que constituyen el acto administrativo recurrido, y a este respecto hemos de señalar que existiendo como existía litigio pendiente ante los tribunales del orden jurisdiccional civil en cuanto a la titularidad de las fincas expropiadas, la Administración expropiante procedió conforme a lo prevenido en el artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa que a su vez se remite a los artículos 3 y 4 de la misma, en orden a determinar con quiénes debe extenderse el acta de ocupación, los titulares registrales, que no eran los hoy recurrentes y pese a ello en garantía de sus posibles derechos se extendió también con ellos una segunda acta de ocupación como consecuencia de la anotación preventiva de demanda derivada de los litigios pendientes sobre la titularidad de los bienes expropiados. No cabe en consecuencia apreciar en este sentido indefensión a los recurrentes. En cuanto al segundo extremo la consignación del justiprecio es consecuencia del mandato imperativo del artículo 50.1 de la Ley de Expropiación Forzosa al existir litigio pendiente sobre la titularidad de los bienes».

E) *La concurrencia de títulos contradictorios sobre el bien expropiado amparados en el Registro de la Propiedad y en Inventario de Bienes Locales*

La reciente STS (Sala Tercera) de 1 de diciembre de 2008 conoce del supuesto singular relativo a la expropiación de una parcela que aparece inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de una sociedad mercantil y, simultáneamente, consta certificación municipal en la que se recoge que en el Inventario Municipal de Bienes y Derechos figuraba inscrita como propiedad municipal dicha parcela, circunstancia esta que también venía constatada en el Catastro de urbano del municipio. El debate litigioso se constreñía, no en dilucidar la titularidad de la concreta parcela —cuestión ajena a la competencia del orden contencioso-administrativo—, sino en determinar si era correcto, como había resuelto la Administración expropiante, considerar que se estaba ante una cuestión litigiosa o contradictoria y que por ello procedía seguir las actuaciones expropiatorias con el Ayuntamiento y la sociedad mercantil como interesados y disponer la consignación del justiprecio que se fije. A este respecto, la mercantil recurrente postulaba que debía ser considerada propietaria porque la amparaba el Registro de la Propiedad, conforme a los términos ya conocidos que dispone el artículo 3 de la Ley de Expropia-

ción Forzosa, sin que a tales efectos tuviera relevancia ni los datos catastrales ni el Inventario Municipal.

La Sala de instancia destaca, entre otros aspectos, que la polémica suscitada no afectase a titularidades privadas:

«(...) sino que ha de considerarse que viene también en apoyo del debate el que nos encontremos con la incidencia singular de que el Ayuntamiento, como Administración Pública Territorial, defiende, con remisión a su Inventario de Bienes, que estaríamos ante una superficie que corresponde con un camino público, y por ello ante un bien de dominio público, por lo que en el fondo también se encuentra la actuación expropiatoria intentando salvaguardar el dominio público, que en nuestro Ordenamiento jurídico tiene pautas especiales de protección, en relación con los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, todo ello sin dejar de desconocer que la certificación incorporada por el Ayuntamiento, no se soporta en una constatación gráfica concreta, todo ello, sin necesidad de hacer referencia a las pautas, en relación con bienes de dominio público y su acceso al Registro de la Propiedad, que se han ido produciendo en relación con distintos hitos de nuestro Ordenamiento jurídico, y en lo que interesa en relación con las pautas del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y actualmente en relación con las pautas que con carácter general se ha establecido con naturaleza básica respecto al patrimonio de todas las administraciones públicas en la Ley 33/03, de 3 de noviembre, que es una normativa posterior a la actuación administrativa aquí recurrida, aunque en ella se vuelve a insistir en la necesidad de protección de los bienes de dominio público e incluso de su fiel reflejo en el Registro de la Propiedad, ya que su artículo 36.1 va a imponer a las Administraciones Públicas el deber de inscribir en los Registros los bienes y derechos de su patrimonio, sean demaniales o patrimoniales que sean susceptibles de inscripción, estableciéndose pautas en cuanto su inscripción en el Registro de la Propiedad en sus artículos 37 y siguientes, e imponiéndose por la D.T.<sup>a</sup> 5.<sup>a</sup> con carácter general que en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley, se deberán inscribir los bienes demaniales por las Administraciones Públicas; ello lo decimos sin perjuicio de las pautas que ya al respecto se plasmaban en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales».

El Tribunal Supremo se adentra en el corazón del debate y reitera la ya conocida doctrina sobre la materia en la que

«constituye regla general que el expediente se entienda con el propietario del bien expropiado, esto es, con quien, salvo prueba en contrario, aparezca como tal en los registros públicos que, como el de la Propiedad, producen presunción de titularidad únicamente destruible mediando intervención judicial (art. 38 de la Ley Hipotecaria). En su defecto, con las personas a las que los registros fiscales y administrativos atribuyan esa condición o, en último término, con las que lo sean pública y notoriamente. Así se expresa, con parecidas palabras, el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa. Ahora bien, si existe controversia, si se presentan propietarios que esgrimen “títulos contradictorios”, el trámite ha de entenderse con todos ellos, según dispone el artículo 5, apartado 2, de

la Ley citada en segundo término. En tal caso, el justiprecio debe consignarse [art. 51, apartado 1, letra b), del Reglamento de Expropiación Forzosa]. De los anteriores preceptos se obtiene que, tratándose de bienes inmuebles, en primer lugar se reputa dueño o titular de derechos sobre los mismos a quien resulte serlo conforme al Registro de la Propiedad. Sólo en su defecto, esto es, subsidiariamente, merece esa condición quien la acredite en virtud de registros administrativos y en último lugar, a falta también de los mismos, a quien notoria y públicamente se le tenga por tal. Así lo hemos afirmado en la sentencia de 26 de enero de 2005 (casación 2026/01, FJ 5.º), citada por la entidad recurrente, y en la que, en congruencia con ello, sostuvimos que el Registro Parcelario del Instituto Geográfico y Catastral de España no puede hacerse valer, para considerar exclusivos interesados a sus titulares, cuando existe la oportuna inscripción en el de la Propiedad».

Dicho lo cual, la Sala de casación prosigue su razonamiento declarando que:

«Ahora bien, la normativa expropiatoria, a efectos de constituir el componente subjetivo del procedimiento, no jerarquiza aquellas categorías, de modo que, confluyendo sobre un mismo bien varios interesados habilitados por títulos diversos, los amparados por el Registro de la Propiedad desplacen automáticamente a quienes hacen valer una matrícula administrativa o la general y pública reputación. El legislador ha querido que, en tales casos, dado que se trata de transmitir forzosamente el dominio o los correspondientes derechos reales, las diligencias se entiendan con las personas que presentan títulos, en principio, justificativos, para que, en tanto se dilucida ante la jurisdicción competente la titularidad, el procedimiento siga su curso y, llegado el caso, se consigne el justo precio a fin de que, en su momento, lo reciba quien resulte ser el legítimo dueño. Se evita así una demora que no haría más que perjudicar el fin de la expropiación. Por ello, el artículo 5 de la Ley dispone que también serán parte en el expediente quienes presenten “títulos contradictorios” sobre el objeto a expropiar, expresión que alude a una contraposición irresoluble *prima facie* porque las diferentes credenciales se niegan mutuamente, aunque alguna de ellas se beneficie de una presunción que no deja de ser *iuris tantum* (arts. 38, párrafo primero, y 97, en relación con el 1, párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria) y que, por consiguiente, puede destruirse ante quien tenga la potestad jurisdiccional y la competencia para decidir de forma definitiva y firme sobre la titularidad. En consecuencia, salvo que se cuente con los elementos precisos para resolver con toda certeza la contienda dominical, en este ámbito no parece prudente adoptar decisiones prejudiciales al amparo del artículo 4, apartado 1, de la Ley 29/1998, porque se corre el riesgo de considerar titular y pagar el justiprecio a persona distinta de la que, después, el orden civil repunte como tal, dando lugar a situaciones susceptibles de originar la responsabilidad de los poderes públicos, siempre desaconsejable para el interés general. Entendemos que la lectura combinada de los artículos 3 y 5 de la Ley de Expropiación Forzosa y del 51 de su Reglamento acota la competencia prejudicial de los órganos de nuestra jurisdicción cuando se trata de dilucidar la titularidad dominical de un bien sometido a expropiación. En otras palabras, debe darse por existente el derecho que figure inscrito mientras no exista contradicción; dere-

cho que, de haber oposición, puede ser destruido, pero no en un recurso contencioso-administrativo sino en un proceso civil en el que se ventile la cuestión [véase la sentencia de 15 de noviembre de 2006, recurso 7726/03, FJ 3.º)]. De modo que, si aparece otro título susceptible de enmendar al primero, se ha de proceder en los términos previstos en los expresados artículos de la ley de Expropiación Forzosa. Por lo tanto sí, como ocurre en el presente caso, sobre un mismo bien (la parcela 6/1) confluyen títulos diversos que amparan a personas distintas la solución correcta es la adoptada en la orden foral recurrida, que la sentencia de instancia avala. Siendo verdad que Fertiberia es la titular registral, no lo es menos que también aparece inscrita en el inventario municipal de bienes de Barakaldo, cuya matrícula, si bien no tiene efectos constitutivos para el dominio público [sentencia de 21 de mayo de 2008 (casación en interés de la Ley 28/04, FJ 4.º)], da fe de la titularidad municipal».

Y con esta solución, concluye el Tribunal Supremo:

«No se ha producido infracción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946/886), que no alcanza a los datos de hecho, aunque sí a la situación y a los linderos del predio inmatriculado [sentencias de la Sala Primera de este Tribunal, de 19 de julio de 2005 (casación 908/99, FJ 5.º) y 2 de junio de 2008 (casación 375/01, FJ 1.º)], por la sencilla razón de que la decisión de tramitar el expediente expropiatorio con el titular registral y con el Ayuntamiento, al margen de ajustarse a los términos de los artículos 3 y 5 de la Ley de Expropiación Forzosa, no desconoce la presunción que proclama, susceptible de producir sus efectos en el procedimiento en el que se ventile la titularidad dominical, pero que, como hemos razonado en el fundamento tercero, no desplaza, para estar presente en el procedimiento expropiatorio, a quien aporte otro título legítimo sobre la misma finca».

Título legítimo sobre el bien expropiado que se reconoce a la

«certificación librada por el secretario consistorial conforme a la que en el inventario de bienes y derechos del Ayuntamiento de Barakaldo figura inscrita, dentro del epígrafe de vías públicas, la calle “El Retiro”, que, como nadie discute (así se afirma en el párrafo noveno del sexto fundamento de la sentencia impugnada), coincide con la parcela 6/1»

objeto de expropiación.

#### 4.2. LA NECESARIA INTERVENCIÓN DEL TITULAR REGISTRAL EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

Una deficiente instrucción del procedimiento expropiatorio en orden a la identificación de aquellos propietarios o titulares de derechos que como tales aparecen en el Registro de la Propiedad supone la no acreditación en el expediente expropiatorio de unos hechos o datos que legalmente deben probarse

(art. 3.1 LEF), pudiendo entonces generarse la indefensión de aquellos que debieron ser parte en el procedimiento en calidad de interesados (96).

Lo que, por otra parte, tiene su importancia a efectos de práctica de las notificaciones que afecten a los derechos e intereses de los interesados en el correspondiente procedimiento administrativo (art. 58 LRJPAC), pues en el caso de desconocimiento por parte de la Administración expropiante de la realidad registral que encarna el principio de legitimación puede conducir a la consecuente sanción de nulidad de las actuaciones practicadas en el expediente cuando se han inobservado las garantías procesales legalmente exigidas para la salvaguarda de los derechos e intereses del expropiado en razón precisamente de esa titularidad registral que ostenta.

Precisamente, sobre el incumplimiento por parte de la Administración de lo dispuesto legalmente sobre identificación de los titulares registrales a los efectos de entender con ellos las actuaciones expropiatorias, se refiere la *STS (Sala Tercera) de 24 de diciembre de 1980*, según la cual en una materia restrictiva de los derechos individuales como es la expropiación, el cumplimiento de las formalidades legales es una medida de cautela para garantizar que la intervención administrativa es tal como objetivamente dispone la Ley para el respeto del derecho de los afectados. Precisamente, la falta de audiencia en el procedimiento expropiatorio de los titulares registrales determina la nulidad de las actuaciones por infracción de lo dispuesto en el artículo 24 de la CE (97).

En esta línea, la anteriormente citada *STS (Sala Tercera) de 14 de junio de 1995*, reconoce que los derechos del propietario-titular registral no quedan debidamente garantizados al

«verificar las publicaciones que ordena la legislación expropiatoria, su citación mediante anuncios o la intervención del Ministerio Fiscal, pues el artículo 20.3 REF establece que la notificación individual del acuerdo de necesidad de la ocupación, en las formas que previene, será preceptiva respecto de los expropiados. En el caso, la Administración expropiante no tomó en cuenta la titularidad según el Registro de la Propiedad, como le ordena el artículo 3 citado (LEF), ni consta que realizase a tal fin diligencia alguna, no verificando la notificación individual exigida por el artículo 20.3 del texto reglamentario, notificación individual que también es necesaria en los casos de expropiación declarada de urgencia en el trámite previsto en el artículo 52, regla 2.ª LEF, con la consecuencia de que los propietarios de la finca, que eran conocidos, dado

---

(96) La *Resolución de la DGRN, de 13 de julio de 1989*, señala que «la tutela de la propiedad y de los derechos subjetivos y el principio de tracto sucesivo exigen no sólo que las actuaciones del expediente expropiatorio hayan de haberse seguido con el propietario del inmueble objeto de expropiación, sino también que los titulares de derechos sobre la cosa expropiada cuya existencia resulte del Registro de la propiedad hayan sido citados en el expediente (cfr. arts. 3 y 4 de la LEF y 32.5 del RH)».

(97) Cfr. *SSTS de 19 de noviembre de 1984 y 30 de septiembre de 1990*.

el efecto de la publicidad registral, se vieron expropiados sin intervención alguna en el expediente y en la fijación del justiprecio, lo que produce la anulación de dicho expediente y la retroacción de las actuaciones hasta el momento en que debieron entenderse con los titulares registrales» (98).

Más precisamente, la *STS (Sala Tercera) de 14 de noviembre de 1995*, estima el recurso de casación razonando que en la sentencia impugnada no se ha respetado la presunción que establece el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, la cual cobra pleno vigor una vez que se ha constatado la inscripción registral de la finca y la vigencia del asiento respectivo, por lo que deberán entenderse las actuaciones expropiatorias con el que aparezca como titular registral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la LEF.

Ello no obstante, la notificación a quienes pudieran resultar afectados por el expediente expropiatorio sólo será necesaria cuando la misma resulte posible o viable en el marco del procedimiento expropiatorio. A este respecto, la *STS (Sala Tercera) de 14 de junio de 2004*, razona que:

«en el Registro aparecía como titular en propiedad cuando se inicia el expediente e incluso cuando se levanta el acta previa de ocupación, en que se abonan a ese titular registral, o sea: al señor X la cantidad de 4.607.500 ptas. más otras 12.000 ptas. en concepto de depósito previo, cuya suma es la que reclama el Banco. Tampoco consta ni se alega siquiera por el Banco recurrente que apareciera ya como titular registral inscrito en el momento de solicitar la nulidad ante la Demarcación de Carreteras del Estado de Galicia; y ello a pesar de que en ese momento ya se había adjudicado judicialmente esa parte indivisa de la finca».

Dicho lo cual, añade la sentencia:

«Pues bien, si esto es lo que ha ocurrido —y examinadas las actuaciones y teniendo en cuenta lo argumentado por las partes ante este Tribunal— tenemos que declarar que la Administración se ha ajustado en todo momento a lo que resulta de los artículos 3 y 4 de la Ley de Expropiación forzosa (...) Titular registral en propiedad lo era el señor X, con él se entendió la Administración hasta el momento en que el Banco Bilbao Vizcaya, S. A. le comunicó que la titularidad del objeto expropiado (porción indivisa de la finca de que se trata) le había sido adjudicada judicialmente (...) En el caso que nos ocupa, el Banco no comunicó en ningún momento a la Administración su condición de acreedor y la anotación preventiva existente. Ciertamente es que tampoco la Administración tuvo en cuenta que ese artículo 3.2 le imponía el deber de comunicar al Banco el procedimiento en marcha».

---

(98) Recordemos la *sentencia del Tribunal Constitucional 117/1993, de 29 de marzo*, cuando afirma que «sólo la incomparecencia en el proceso o en el recurso debida a la voluntad expresa o tácita de la parte o a su negligencia puede justificar una resolución *inaudita parte*; de modo que en la medida en que hacen posible la comparecencia del interesado y la defensa contradictoria, los actos de comunicación representan una exigencia ineludible para que las garantías constitucionales del proceso de hagan efectivas».

Por su parte, la *STS (Sala Tercera) de 2 de diciembre de 2005* declara que:

«En efecto, la expropiación que nos ocupa fue acordada por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla, el 27 de febrero de 1992, por incumplimiento de deberes urbanísticos. Formuladas las correspondientes hojas de aprecio el 17 de agosto de 1992, se remitieron las actuaciones al Jurado Provincial de Expropiación, administración distinta a la administración expropiante. La escritura de constitución de la hipoteca sobre el inmueble expropiado no se inscribe en el Registro de la Propiedad hasta el 16 de febrero de 1996, cuando el expediente había sido ya remitido al Jurado de Expropiación para la fijación del justiprecio. Es obvio, por tanto, que para la Administración expropiante, que el 17 de agosto de 1992 había remitido el expediente al Jurado, no podía operar la necesidad de citación del titular de un derecho real inscrito, prevista en el párrafo 2.º del artículo 4 de la LEF, pues cuando la inscripción de la hipoteca se efectúa en febrero de 1996, el expediente expropiatorio se hallaba ya en poder de órgano administrativo distinto de la Administración expropiante».

Finalmente, cabe citar la *STS (Sala Tercera) de 20 de julio de 2006* que, referida al procedimiento administrativo común y a las figuras de interesado/titular de derechos e interesado/titular de intereses, declara que:

«mientras la presencia de los interesados en un procedimiento, bien porque lo promuevan, bien porque se personen en el promovido por un tercero o en el iniciado de oficio por la Administración, es contingente, la de los titulares de derechos que puedan resultar afectados es necesaria, de tal suerte que al menos deberán ser notificados para evitar su indefensión».

En todo caso, conviene recordar que la eventual falta de notificación a los interesados no implica automáticamente la sanción de nulidad, pues para ello es necesario que este vicio genere además indefensión, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada, que excusa su cita, según la cual los defectos de procedimiento sólo pueden dar lugar a nulidad de actuaciones cuando de ellos se derive indefensión, teniendo en cuenta asimismo que tales defectos deben entenderse subsanados cuando los afectados tuvieron oportunidad de interponer los recursos conducentes a la defensa de sus derechos. En este sentido, la *STS (Sala Tercera) de 10 de noviembre de 2004*, razona que:

«En el caso de autos queda documentado que el 30 de julio de 1996, el Ayuntamiento de Aldaia notificó la resolución del alcalde de 18 de julio de 1996, hoja de aprecio y propuesta de fijación de los criterios de valoración, en relación a las fincas a que se refiere este procedimiento, a 00, S. A. —Bufete X y Asociados—, notificación que se efectuaba para que “pueda formular alegaciones en el plazo de un mes a partir de la fecha de la notificación”. El referido abogado dirige escrito al Ayuntamiento de Aldaia señalando que YY no es titular de los terrenos que se someten a expropiación, y solicita que la notificación se dirija a quien resulte ser titular de los terrenos objeto de la expropiación en los Registros públicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley de Expropiación Forzosa. En el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento,



de 29 de octubre de 1996, se recoge en el Resultando 17, apartado 10, que se tiene por manifestado el cambio de titularidad de las parcelas 5, 6 y 29, rectificando el expediente expropiatorio de conformidad con los nuevos datos registrales, así como practicar las sucesivas actuaciones a la nueva propiedad. Se acuerda, además, aprobar la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados por la expropiación de la Unidad de ejecución, publicar edictos y notificar individualmente dicha relación individualizada con expresión de los correspondientes recursos a cada uno de los propietarios, apareciendo ya debidamente identificados los propietarios de las parcelas 5, 6 y 29, constando que la notificación de tal acuerdo se hizo a los hoy recurrentes, por lo que aún cuando no se les notificó la Resolución del alcalde de 18 de julio de 1996, que tenía como fin dar traslado para alegaciones, sí se les notificó el Acuerdo de 29 de octubre de 1996, *sin que en tal momento hicieran ninguna consideración sobre el tenor de dicho Acuerdo o sobre cualquier género de indefensión que se les hubiera ocasionado*, como queda evidenciado según se ha dicho, por la documental aportada por la actora con su demanda» (99).

#### 4.3. PREJUDICIALIDAD DE LA DECLARACIÓN DE LA TITULARIDAD DOMINICAL EN EL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO

Recayendo el objeto de la expropiación sobre bienes o derechos reales de naturaleza privada, la declaración sobre la titularidad de unos u otros corresponde en todo caso a la jurisdicción civil. En este sentido, los jueces y Tribunales contencioso-administrativos —ex art. 3.a) de la LRJCA— carecen de jurisdicción para formular pronunciamientos de titularidad dominical, por lo que las declaraciones que al respecto puedan realizarse en los procesos contencioso-administrativos sólo pueden alcanzar una virtualidad meramente prejudicial y sin prejuzgar los que la jurisdicción civil —naturalmente competente— pudiera definitivamente resolver (100).

En estos términos se expresa la *STS de 26 de enero de 1977* cuando afirma textualmente que:

«si bien el referido artículo 3.º de la citada Ley Hipotecaria condiciona la destrucción de la presunción de titularidad registral a que ello se efectúe registralmente, lo que significa en el presente caso, por existir una titularidad emanada del Registro de la Propiedad, y por el amparo jurisdiccional que le confiere el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, que tal cobertura ha de correr a cargo de los Tribunales de la Jurisdicción Civil; sin embargo, todo ello es compatible

---

(99) El subrayado es de la propia sentencia que se transcribe.

(100) Sobre este tema puede verse SOSPEDRA NAVAS, Francisco José, «Zonas difusas en la configuración del orden contencioso-administrativo», en *Seguridad jurídica, legitimación y cosa juzgada*, Cuadernos de Derecho Judicial, vol. 13, 2006, pág. 58 y sigs., y CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel, «Las cuestiones prejudiciales en el orden contencioso-administrativo», en *Jurisdicción contencioso-administrativa, aspectos procesales*, Cuadernos de Derecho Judicial, vol. 15, 1992, pág. 55 y sigs.

con la posibilidad de que a los solos efectos de poder resolver el problema concreto aquí planteado, como cuestión prejudicial, conexas al tema del presente litigio, y por permisión de lo dispuesto en el artículo 4.º de nuestra Ley de 27 de diciembre de 1956, pueda esta Sala extenderse en el conocimiento del valor de la inscripción registral cuestionada, en un examen conjunto con el resto de los datos y pruebas obrantes en estas actuaciones, con el alcance limitado ya señalado, y sin prejuzgar lo que en su momento pudiera establecer y decidir la Jurisdicción competente».

Por su parte, la *STS (Sala Tercera) de 21 de mayo de 1997* —invocada expresamente por las recientes *sentencias de 12 de diciembre de 2006 y 16 de octubre de 2007*—, contiene los ejes fundamentales de la doctrina sobre esta materia al declarar que:

«Es cierto que, como arguye la representación de la parte apelante, la jurisprudencia declara que las cuestiones relativas al derecho de propiedad son de la competencia de la jurisdicción civil, y que no debe entrar a resolverlas la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se trata de impugnar un asiento del Registro de la Propiedad o de poner en cuestión la titularidad del dominio que se justifica en títulos aportados al proceso. Sin embargo, la propia jurisprudencia admite que la titularidad dominical puede ser objeto de declaración prejudicial cuando no constituye la cuestión litigiosa en sí misma, sino que está íntimamente relacionada con una cuestión de carácter administrativo cuya resolución exige pronunciarse sobre aquélla, en casos en los que existan dudas sobre la titularidad pública o privada del terreno, o sobre el verdadero dueño de los bienes sujetos a expropiación forzosa, cuando no existan títulos acreditativos, entre otros supuestos análogos. Como declara la sentencia de esta Sala, de 14 de noviembre de 1995, dictada en el recurso número 618/1993, en su fundamento jurídico segundo, “Las cuestiones ‘concernientes al dominio y a su reivindicación’ ciertamente competen a la Jurisdicción Civil, ‘que es la que debe juzgar y decidir, siendo de aplicación los artículos 2.a) de la Ley de la Jurisdicción y 51 de la de Enjuiciamiento Civil’, pero ello no empece para que la competencia de esta especializada Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cual expresa el artículo 4 del Texto Legal citado en primer lugar, se extienda ‘al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter penal’ y es por ello, por lo que estando en presencia de un tema de índole prejudicial, que desde luego no es de carácter penal, devenía procedente su enjuiciamiento actual sin formular reserva de acciones y aunque la decisión que se pronuncie ‘no produzca efecto fuera del proceso en que se dicte y pueda ser revisada por la Jurisdicción Civil’, máxime cuando el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa preceptúa que las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho afectado y que ‘salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente...’ ”. Similar doctrina se mantiene, entre otras, en las sentencias de 22 de diciembre de 1995 (recurso

número 7308/1990), 24 de noviembre de 1994 (recurso número 1713/1991), 5 de abril de 1993 (recurso número 1298/1990) y 21 de noviembre de 1991 (recurso número 2458/1988). Aun cuando pudiera entenderse que el fallo de la sentencia recurrida —como así insiste en entenderlo el Ayuntamiento— declara de manera definitiva y plena la titularidad dominical del terreno discutido en favor del actor, no ofrece a juicio de esta sala la menor duda de que dicha declaración se hace exclusivamente en la medida en que es necesario decidir de manera prejudicial sobre la propiedad de la expresada porción de suelo en orden a resolver la cuestión litigiosa acerca de si procede o no su inclusión en el expediente de expropiación forzosa iniciado. Al resolver esta cuestión prejudicial civil la Sala de instancia no excede el ámbito que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de lo que dispone el artículo que se acaba de citar y la jurisprudencia que lo aplica. Bien es cierto que la declaración formulada debe entenderse —y en la medida en que no se entienda así, el fallo, que será confirmado, debe considerarse aclarado en este sentido— con carácter estrictamente prejudicial y, por lo tanto, como el expresado precepto establece, no puede producir efectos fuera del proceso contencioso-administrativo en que se ha decidido la cuestión y además deja en libertad a quien esté legitimado para ello para ejercitar las acciones que puedan caber ante la jurisdicción civil competente con el objeto de que la revise».

Finalmente, la ya citada *STS (Sala Tercera) de 22 de febrero de 2005*, al pronunciarse sobre la titularidad del derecho de reversión, señala, reproduciendo lo manifestado por el Tribunal de instancia, que:

«el derecho de reversión se concede al “expropiado” y a sus causahabientes, como indican los artículos 54 de la Ley y 64.2.º del REF, admitiéndose este concepto en términos amplios, acomodados al diverso objeto de la ejecución expropiatoria, en el artículo 3.1 del referido Reglamento cuando señala que debe entenderse por tal “al propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable o titulares de derecho objeto de la expropiación”. Ahora bien, en el supuesto examinado no se acreditó por la mercantil recurrente la cualidad de expropiado, razón por la cual “la Administración expropiante procedió en su momento, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 51.1.º del Reglamento de Expropiación Forzosa, a efectuar la consignación del justiprecio fijado al constatarse la existencia de una doble inscripción, remitiendo a la interesada a la Jurisdicción Civil a los efectos de dilucidar dicha cuestión”».

Y añade la meritada sentencia:

«El artículo 4 de la Ley de la Jurisdicción, en que se basa el motivo, extiende la competencia del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo “al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados internacionales”. En consecuencia, es cierto que con los límites que el propio precepto impone, como son que se trate de cuestiones que aun no correspondiéndole al orden contencioso-administrativo su resolu-

ción estén directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo y que la decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del proceso en que se dicte y no vinculará al orden jurisdiccional competente, los tribunales contencioso-administrativos pueden y deben resolver esas cuestiones bien civiles, como ocurre en este supuesto o del orden social. En este punto hemos de poner de manifiesto, en primer lugar, que no nos encontramos ante una cuestión prejudicial *stricto sensu*, puesto que no existe controversia entre partes sobre el extremo en cuestión, lo que acontece en realidad es que el Tribunal *a quo* al examinar si concurren los presupuestos fácticos exigibles para que proceda declarar la reversión llega a una determinada conclusión en cuanto a la justificación bastante de la titularidad del recurrente sobre el bien expropiado en la fecha en que la expropiación tuvo lugar».

#### 4.4. POSIBILIDAD DE ENERVAR LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMACIÓN REGISTRAL

Hemos tenido ya ocasión de expresar que la legitimación preferente que en favor del titular registral declara el artículo 3 de la LEF, y no obstante los también conocidos efectos que despliega el principio de legitimación registral propio del Registro de la Propiedad, no impide que la titularidad sobre el bien o derecho expropiados pueda ser cuestionada, pues en tanto que dicho principio de legitimación constituye, como también se ha examinado, una presunción *iuris tantum*, admite prueba en contrario, singularmente la que resulta de un pronunciamiento judicial contradictorio con lo consignado en el asiento registral en cuanto a la referida titularidad.

Compendia la doctrina recaída en esta materia la *STS (Sala Primera) de 17 de junio de 2001*, cuando razona que:

«El artículo 38 de la Ley Hipotecaria dispone en el inciso primero del párrafo primero que “los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo”. Este principio, manifestación del de la fe pública registral y denominada de legitimación registral para diferenciarlo del de fe pública registral en su versión estricta (art. 34 LH), contiene, según jurisprudencia pacífica, una presunción legal *iuris tantum*, que, por consiguiente, dispensa de prueba al favorecido por ella (art. 1.250) si bien la parte contraria puede desvirtuar la presunción de exactitud del contenido registral demostrando que no se ajusta a la realidad mediante la prueba en contrario (sentencias, entre otras, de 22 de febrero de 1963, 4 de enero de 1982, 16 de septiembre de 1985, 23 de mayo de 1989 (dos sentencias), 11 de junio de 1991, 8 de mayo y 23 de diciembre de 1992, 8 de marzo y 21 de abril de 1993; 21 de junio y 4 de noviembre de 1994, 17 de febrero y 20 de marzo de 1998 y 31 de diciembre de 1999), sin que nada obste a que pueda destruirse la apariencia extrarregistral mediante la convicción obtenida de presunciones *hominis* (la presunción está sometida a materia de juicio y simple elemento de prueba a conjugar con los restantes: sentencias de 2 de septiembre de 1982 y 21 de junio de 1994)».

Insistiendo en la configuración del principio de legitimación como una presunción *iuris tantum* frente a la presunción *iuris et de iure* que encarna el principio de la fe pública registral, la *STS (Sala Primera) de 25 de octubre de 2004*, declara que:

«El principio de legitimación registral, reflejado en el citado artículo 38, como verdad formal *iuris tantum*, encuentra su antecedente en torno a los títulos no inscritos en el artículo 32, los que, por esa no inscripción, ni siquiera pueden gozar de aquella legitimación y menos aún —es una obviedad innecesaria— la sanción que se expone de los mismos de que “no perjudican a terceros”. b) Ahora bien, si esos títulos se inscriben, se beneficiarían de esa tutela registral salvo que los mismos —o su antecedente negocial: actos o contratos— fuesen nulos con arreglo a las leyes, pues, entonces repetido artículo 33 declara que la inscripción no los convalida, por lo que la doctrina afirma que “este artículo 33 es una excepción del artículo 32”, o más bien, que el 33 bloquea el acceso registral de los títulos que ya sean nulos. c) Ya en terrenos de la fe pública registral, o verdad absoluta a favor del tercero hipotecario o “subadquirente registral” tipificado en el artículo 34, se prescribe que la tutela inmersa en su verdad formal adquisición de quien según el Registro puede transmitir su derecho no quedara afectada “aunque después se anule o resuelva el del otorgante”, es pues una presunción de exactitud *iuris et de iure*. Para agregar, a continuación, que “un elemental entendimiento de la fe pública registral, inherente a la condición de tercero hipotecario del repetido artículo 34 LH, la proyección del principio común de exactitud registral, juega con valor *iuris et de iure*, esto es, no cabe demostrar la prevalencia de la realidad extrarregistral en contrario, que es el signo clásico de la distinción con el principio de legitimación registral, ex artículo 38, que admite esa prueba en contrario —exactitud registral *iuris tantum*— todo lo cual culmina en la pregonada inatacabilidad de la cualidad de ese tercero, del título inscrito”».

Y la *STS (Sala Primera) de 19 de julio de 2005*, conociendo de un asunto sobre la titularidad del Estado sobre bienes de dominio público y el juego del principio de legitimación, razona en los siguientes términos:

«El principio de legitimación registral del artículo 38 de la Ley Hipotecaria y sus concordantes se define sobre las dos ideas conexas de la presunción de exactitud y de la legitimación. En tal sentido, puede definirse como aquel principio hipotecario, en virtud del cual los asientos del Registro se presumen exactos y veraces, y como consecuencia de ello, al titular registral reflejado en los mismos, se le considera legitimado para actuar en el tráfico jurídico y el ámbito procesal y extraprocésal como tal titular, en la forma determinada que el propio asiento determine. En esta definición aparecen los dos aspectos que explican la doble terminología utilizada a propósito de este principio, pues se trata, por una parte, de una presunción de exactitud, y al mismo tiempo, de una legitimación del titular registral. Se trata de dos manifestaciones que aparecen íntimamente relacionadas, formando una unidad, pero que contemplan el principio de legitimación registral de dos puntos de vista entrelazados. La presunción de exactitud determina legitimación en el ámbito judicial y extraju-

dicial; pero a su vez, la legitimación reconocida legalmente determina una mayor fuerza de la presunción de exactitud. Estas conocidas consideraciones se hacen previas a la consideración que aquí opera, la de que la presunción de exactitud es una «presunción *iuris tantum*», pero la prueba en contrario ha de resultar o bien del documento correspondiente en que conste el consentimiento del titular registral (arts. 20 y 82 de la Ley Hipotecaria), o bien de la resolución judicial de los juzgados y tribunales, dada la salvaguardia o protección judicial del contenido de los asientos. Esta «presunción *iuris tantum*» es propia del principio de legitimación registral, por lo que se contrapone a la protección o eficacia definitiva del titular registral, que resulta de otros principios hipotecarios, como son los efectos derivados de los principios de prioridad e inoponibilidad (art. 32 de la Ley Hipotecaria), fe pública registral (art. 34 de la Ley Hipotecaria), usucapición *secundum tabulas* (art. 35 de la Ley Hipotecaria), sin perjuicio de la presunción *iuris tantum* de posesión) y usucapición *contra tabulas* (art. 36 de la Ley Hipotecaria). En el caso que nos ocupa, especialmente interesa la contraposición entre «la presunción *iriuris tantum*» del principio de legitimación registral y la presunción inatacable derivada del principio de fe pública del artículo 34 de la Ley Hipotecaria. La primera, o sea, la «presunción *iuris tantum*» del artículo 38 de la Ley Hipotecaria se refiere al titular registral en general. En cambio, la presunción *iuris et de iure* o inatacabilidad del titular registral, resulta del principio de fe pública registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, cuando el titular registral es un tercero hipotecario que reúne los requisitos previstos en dicho precepto. Aquí opera la «presunción *iuris tantum*» del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que razonablemente se destruye en la sentencia impugnada».

Por su parte, la *STS (Sala Tercera) de 5 de noviembre de 1990*, al precisar los límites de la jurisdicción civil en un asunto relativo al deslinde de bienes de dominio público local, señala que:

«esta Sala, en 22 de septiembre de 1983, explicaba que “el deslinde administrativo no puede desconocer sino que ha de respetar la presunción de legalidad que se deriva del concreto texto del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, en favor de la propiedad inscrita en el Registro, y este respeto no puede ser otro que el pleno reconocimiento de la misma y de sus límites”, en cuyo sentido ya se hacía ver en la de 5 de abril de 1979, que así lo habían declarado “numerosísimas sentencias que, desde las ya remotas de 22 de enero y 24 de febrero de 1959, a las más recientes de 9 de junio de 1977 y 11 de julio de 1978, constituyen un cuerpo uniforme de doctrina legal que, con fundamento positivo en los artículos 1.250 del Código Civil, 1 y 34 de la Ley Hipotecaria, y 11.2 y 14 de la Ley de Montes y los concordantes de su Reglamento, prohíbe todo intento de reivindicación administrativa a través de un deslinde, y obliga a respetar, aparte de otras situaciones, la posesión de los bienes amparada en una inscripción registral”, y es por esto, sin duda —añadimos por nuestra parte— y por la especial protección y consiguiente eficacia de las inscripciones registrales, precisamente, por lo que el artículo 85 del Decreto Legislativo de 28 de abril de 1986 obliga a las Entidades Locales a “inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales”».

Para añadir a continuación que:

«(...) conforme a los principios básicos de nuestro sistema registral, en este aspecto lo que en definitiva prevalece es la realidad material, física o fáctica de las cosas, de manera que para esa legislación específica no existe obstáculo alguno para que la usucapión igualmente sirva de título adquisitivo del dominio de bienes inscritos por parte de cualquier persona, en perjuicio de quien aparece como titular, siempre que la titularidad inscrita no favorezca a un tercero hipotecario, porque lo que, en casos como el presente, sucede es que, en tanto aquella presunción no se destruya y, con ello, la prevalencia antes dicha, siempre —claro es— por expresa declaración de la jurisdicción ordinaria, tal eficacia y correlativa protección no puede ser desconocida ni por las personas privadas ni las públicas, por operar *erga omnes*, y bien recordaba la sentencia de 4 de junio de 1979, que esto es así mientras la Administración no obtenga la nulidad o caducidad del asiento registral, explicando, por su parte, la de 18 de noviembre de 1975, con cita de las de 14 de junio de 1959, 12 de noviembre de 1962 y 31 de enero de 1975, que, “en todo expediente de deslinde administrativo ha de ser respetado el principio de legitimación registral del artículo 38 de la LH, a tenor del que se presumirá a todos los efectos que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, así como también que el que tenga inscrito el dominio de inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos, no pudiendo tampoco ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación correspondiente, lo que viene a corroborar el propio artículo 1.º de la misma LH, al disponer que los asientos practicados en los libros del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en dicha Ley”, siendo también de recordar que la carga procesal de evidenciar esa inexactitud tabular, en casos como el presente y según la sentencia de 4 de junio de 1979, corresponde a la Administración sin que “pueda desplazarse al titular inscrito”».

La *STS (Sala Tercera) de 26 de mayo de 2005*, es concluyente cuando afirma que:

«Del tenor del citado artículo 3.2 LEF, ninguna duda hay de que durante la tramitación del expediente expropiatorio se puede destruir la presunción de titularidad en favor de quien resulte titular registral, en virtud de resolución judicial dictada a instancias de quien pudiera resultar interesado en impugnar dicha inscripción registral».

Finalmente, bien que referido a un supuesto de reparcelación forzosa, puede citarse la reciente *STS (Sala Tercera) de 19 de enero de 2009* que, frente a la conclusión a que llega la Sala de instancia en el sentido de que la superficie de terreno objeto de litigio tiene la consideración de vial público, y ello con independencia de que siga registralmente inscrita a nombre de los recurrentes, pues:



«...se trata de superficies desde hace tiempo utilizadas por el común del vecindario de forma pacífica como tal vía pública, haciendo el uso propio de cualquier vía pública...»

Esta conclusión —como señala la Sala de casación— se sustenta en que la propia descripción de las parcelas segregadas a lo largo de los años hace la expresa indicación de que uno de sus frentes da a vía pública, y, de otra parte, en la consideración de que, aunque no se han llevado a cabo obras de urbanización como asfaltado o encintado de acera, debe concluirse que se trata de superficies desde hace tiempo utilizadas por el común del vecindario de forma pacífica como tal vía pública, haciendo el uso propio de cualquier vía pública, con acceso a los edificios contiguos, que además están alineados—, considera en este caso que no cabe dicha enervación de la presunción de titularidad pues

«esos datos que la Sala de instancia considera acreditados carecen de virtualidad a los efectos previstos en el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues no presentan entidad suficiente para que a su amparo pueda considerarse enervada, respecto de esos 565,29 m<sup>2</sup>, concretamente señalados por los recurrentes, la presunción de titularidad derivada de la inscripción registral».

## 5. CONCLUSIÓN

El procedimiento expropiatorio ha de dirigirse —y, por tanto, en él debe intervenir necesariamente— contra el propietario del bien o titular del derecho objeto de expropiación, quien, tratándose de bienes o derechos que han sido objeto de inscripción registral, será aquel que como tal aparezca en el Registro de la Propiedad, cuyos asientos están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos «establecidos en esta Ley» (art. 1 de la Ley Hipotecaria), en concordancia con los artículos 38 y 97 del mismo texto legal. Recoge de esta manera el principio de legitimación registral que ampara al titular registral no sólo con la presunción de la existencia y pertenencia del derecho real inscrito, sino también con las prerrogativas de rango y disponibilidad de este último (101), estando por tanto legitimado para actuar en cualesquiera procesos y en el tráfico jurídico con la titularidad que el Registro manifiesta (102), relevándole de la carga de la prueba de dicha

---

(101) Cfr. *STS de 21 de marzo de 1953*.

(102) Afirma LADARIA CALDENTEY que la fuente de la legitimidad es la titularidad, de la misma manera que la representación supone una forma de legitimación indirecta y la prohibición actúa como límite a esa legitimación. Más concretamente, el autor conceptúa la titularidad como causa o fundamento de la legitimación directa, a saber: la persona que ostenta una titularidad implica el reconocimiento por la norma de un interés de aquélla

titularidad (103), salvo que judicialmente dicha presunción de titularidad resulte destruida, en cuyo caso habrá de estarse a lo que resulte de la decisión judicial, pues la presunción establecida en el artículo 38 de la LH a favor del titular inscrito no impide que esa titularidad sea cuestionada ante los tribunales del orden jurisdiccional civil (104).

---

sobre un bien determinado, llevando aparejado una serie de facultades de actuación sobre el mismo (*Legitimación y apariencia jurídica*, Barcelona, 1952, pág. 16 y sigs.).

(103) La presunción de veracidad del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, «a todos los efectos legales» supone que la misma puede ser actuada tanto en un proceso como fuera de él: en el primer caso la alegación de titularidad se prueba mediante certificación de la existencia de la inscripción, quedando dispensado de la aportación de los títulos acreditativos del derecho; en el segundo caso, el titular inscrito es considerado titular del derecho salvo prueba en contrario.

(104) La *STS (Sala Tercera) de 24 de octubre de 1992*, ya citada, declara que: «Es obvio reiterar que la no acreditación en un expediente de expropiación forzosa de la condición de propietario y titular registral, implica, en modo alguno que los apelantes, ante la jurisdicción civil, puedan interponer las acciones que estimen pertinentes, con el fin de acreditar la identidad registral de la finca cuestionada con la material, con la material, con las consecuencias inherentes a ello incluso la repetición, en su caso, del precio justipreciado». Por su parte, la *STS (Sala Tercera) de 8 de junio de 2004*, señala que «cuando existe un pleito civil pendiente sobre la titularidad dominical de una finca, no se puede negar que la titularidad es litigiosa, en cuyo caso el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística establece que el proyecto de reparcelación se limitará a calificar la titularidad de litigiosa, asumiendo la Administración actuante la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de la tramitación del expediente, y así lo ha declarado la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias de esta Sala citadas en la propia sentencia recurrida, aunque, inexplicablemente, el Tribunal *a quo* deduce de ellas una conclusión contraria, ya que la presunción establecida en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria a favor del titular inscrito no impide que esa titularidad sea cuestionada ante los tribunales del orden jurisdiccional civil, y, cuando ello sucede, como en este caso, la dād debe calificarse de litigiosa, y así ha de constar en el proyecto de reparcelación con las consecuencias que el precepto contenido en el apartado 4 del artículo 103 del Reglamento de Gestión Urbanística determina». Por su parte, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, al regular el régimen de control judicial de las facultades y prerrogativas de la Administración para la defensa de los patrimonios públicos, dispone en el número 2 del artículo 43 que: «Los actos administrativos dictados en los procedimientos que se sigan para el ejercicio de estas facultades y potestades que afecten a titularidades y derechos de carácter civil sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa», añadiendo el párrafo siguiente de este mismo apartado que: «Quienes se consideren perjudicados en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil por dichos actos podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa conforme a las normas del título VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». En términos análogos se expresa el apartado 7 del artículo 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes —según la redacción dada al mismo por la Ley 10/2006, de 28 de abril— cuando establece que: «La resolución (aprobatoria del deslinde) será recurrible tanto por los interesados como por los colindantes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez agotada la vía administrativa, por razones de competencia o procedimiento, y ante la jurisdicción civil si lo que se discute es el

Así las cosas, el principal efecto que de ello se deriva es la obligatoriedad de que las actuaciones del expediente expropiatorio se entiendan con el expropiado en su condición de titular registral (105), lo que implica su reconocimiento como parte interesada en el procedimiento expropiatorio, con los derechos y deberes a tal situación inherentes previstos en la LRJPAC. Cabe apreciar de esta manera la conexión entre los artículos 3 y 4 de la LEF (106) y los artículos 38 de la LH (107) y 32.2 del Reglamento Hipotecario, disponiendo este último que para que los títulos de expropiación puedan inscribirse, si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse con el titular registral o quien justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación especial, sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere.

Ahora bien, en el supuesto de que la expropiación tenga por objeto bienes o derechos que no figuren inscritos en el Registro de la Propiedad, la Administración debe indagar la titularidad de unos u otros, atendiendo a lo que en tal sentido resulte de los registros fiscales y, en último término, si tampoco en éstos constare dato alguno revelador de dicha titularidad, la Administración expropiante puede atribuir ésta a quienes así aparezcan pública y notoriamente, a los efectos de entender con ellos el procedimiento expropiatorio y el posterior pago del justiprecio.

En consecuencia, puede afirmarse que, reconociendo la función esencial que cumple el Registro de la Propiedad en nuestro ordenamiento jurídico, existe una preferencia de los titulares registrales como singularmente legitimados para ser parte en el procedimiento expropiatorio y, en calidad de tales, tener derecho a la percepción del justiprecio. En este sentido, coincidimos

---

dominio, la posesión o cualquier otro derecho real». Finalmente, recordemos que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre de 2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 102, modifica el Texto Refundido de la Ley Hipotecaria de 1946, introduciendo un nuevo artículo 328 cuyo tenor literal es el siguiente: «Las resoluciones expresas y presuntas de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia del recurso contra la calificación de los Registradores serán recurribles ante los órganos del orden jurisdiccional civil, siendo de aplicación las normas del juicio verbal».

(105) Cfr. *STS de 12 de marzo de 1980*. En el supuesto de incomparecencia o incapacidad de los propietarios o titulares, la presencia de los mismos queda suplida por la intervención del Ministerio Fiscal (art. 5 LEF), destacándose de esta manera el carácter contradictorio del expediente expropiatorio, pues de lo contrario nos encontraríamos ante una verdadera vía de hecho.

(106) Obliga este precepto, con carácter preceptivo, a la citación en el expediente de expropiación a los titulares de los derechos reales o intereses económicos directos sobre la cosa expropiada, si dicha titularidad resultare de los registros públicos que menciona el artículo 3 LEF.

(107) Como declara la *STS de 6 de abril de 2005*, «Es cierto que el artículo 38 de la Ley Hipotecaria al que aluden las actoras, consagra el principio de legitimación registral, de la misma forma que el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa señala que, salvo prueba en contrario, habrá de considerarse propietario a quien conste con ese carácter en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad».

con ARNÁIZ EGUREN cuando afirma que en tal caso la Administración no juzga sobre la titularidad preexistente inscrita, sino que aplica con todas sus consecuencias la presunción de veracidad y de integridad del Registro que resulta del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, puesto que el órgano expropiante solamente pagará el justiprecio al titular que aporte al expediente la certificación a que se refiere el artículo 32 del Reglamento Hipotecario referida a la misma finca descrita en los títulos. La excepción, es decir, el pago del justiprecio a quien no resulte ser titular registral exige la presentación de los títulos justificativos del derecho del expropiado, que habrán de acompañarse con la certificación negativa del Registro. En este caso nos encontramos, obviamente, ante el supuesto de la propiedad no inscrita, correspondiendo entonces a la Administración expropiante la facultad para apreciar el mejor derecho a la vista del título aportado y, por lo que a la finca correspondiente se refiere, la posibilidad de que pueda ser inmatriculada en virtud del propio acto expropiatorio (art. 299 del Reglamento Hipotecario) (108).

En definitiva, se trata de considerar al Registro de la Propiedad no como un instrumento obstaculizador de la potestad expropiatoria de la Administración, levantando el baluarte de sus principios hipotecarios como barrera amenazante al decurso normal del ejercicio de dicha potestad —como en tiempo pasado incluso normativamente quería presentarse—, sino, por el contrario, como el instrumento jurídico por excelencia de la publicidad sustantiva material de los derechos reales inscritos (109), y ello en la medida en que los asientos registrales encierran la denominada *verdad legal* u *oficial*, es decir, la que permite disponer de una referencia precisa en orden a evitar precisamente la contienda entre intereses contrapuestos, acentuando de esta manera la finalidad cautelar o preventiva que el Registro está llamado a cumplir. Además de ser la institución pública que despliega una importante función pública, coadyuvando a una mejor implementación de las políticas públicas, entre ellas la ordenación del territorio y urbanismo, publicitando y legitimando relaciones jurídicas completas y perfectas sobre bienes inmuebles, con plenos efectos jurídicos de seguridad en el tráfico. En fin, se destaca el Registro de la Propiedad como uno de los instrumentos mediante los cuales el Estado reconoce y garantiza el Derecho; más concretamente, es el instrumento básico de que se dota la sociedad para la publicitación de los actos de constitución, transmisión, modificación y extinción del dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles, ya no sólo de naturaleza privada sino también

---

(108) «Registro de la Propiedad...», *op. cit.*, pág. 206.

(109) El Registro de la Propiedad, en definición de MESA MARTÍN, «es el órgano autoritario de la publicidad autenticadora de las situaciones jurídicas reales» («El Registro de la Propiedad, significado y función», volumen de Ponencias presentadas al IV Congreso Internacional de Derecho Registral, CNRPME-Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1981, pág. 160).

pública (110), como método para garantizar las exigencias de seguridad jurídica en evitación de conflictos (111).

#### RESUMEN

##### LEGITIMACIÓN REGISTRAL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

*Se examina la correlación existente entre la regulación sobre expropiación forzosa y la legislación registral a propósito de la intervención del expropiado en el procedimiento expropiatorio, presencia ésta que se sustenta en el reconocimiento preferente de la legitimación registral de aquél, singularmente la que emana de la titularidad inscrita en el Registro de la Propiedad como proyección del principio de publicidad registral; legitimación registral esta que, en cualquier caso, es enervable con base en su caracterización como presunción iuris tantum. A este respecto, se analiza la vinculación y contextualización entre el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y su precedente, el artículo 5 de la Ley de Expropiación For-*

#### ABSTRACT

##### LEGITIMATION THROUGH REGISTRATION EXPROPRIATION PROCEDURE

*This paper examines the correlation between the regulation on forced expropriation and registration legislation as concerns the condemnee's participation in the expropriation process. The condemnee's presence is based on the preferred acknowledgement of the standing the condemnee has attained through registration, to wit: the standing the condemnee gains from having his or her ownership registered, as a projection of the principle of registration publicity. The condemnee's legal standing as a registered property owner can at all events be weakened on the basis of the fact that it is a presumption iuris tantum. The paper analyses the link and contextualisation between article 3 of the 1954*

(110) Destacar en este punto la reforma operada en el artículo 5 del RH por el Real Decreto 1867/1988, de 4 de septiembre, que dio nueva redacción a dicho precepto en el sentido de que a partir de ahora los bienes de dominio público «podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial». Cabe, pues, el acceso al Registro de la Propiedad de los Bienes Patrimoniales de la Administración, así como de los demaniales. Previsión esta que se ha reforzado con la ya citada Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 36 establece ya la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos (lo que contrasta con la aún inscripción voluntaria que rige en relación con la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes de particulares, si bien esta carácter voluntario se mantiene hoy en día en el plano estrictamente normativo, pues en la práctica también ha devenido obligatoria con base en los beneficios que de la inscripción se derivan frente a terceros). Más aún, el citado artículo 36 se complementa con el artículo 39 relativo a la promoción de la inscripción de los bienes públicos, instando a los Registradores a la misma cuando tuvieran conocimiento de la existencia de bienes de esta clase sin estar inscritos debidamente. Sobre la inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad puede verse DOMÍNGUEZ LUIS, «Registro de la Propiedad...», *op. cit.*, pág. 529 y sigs.

(111) Ver DOMÍNGUEZ LUIS, «Registro de la Propiedad...», *op. cit.*, pág. 188 y sigs. Sobre la configuración del Registro de la Propiedad como sistema cautelar, véase MEZQUITA DEL CACHO, José Luis, *Seguridad jurídica y sistema cautelar*, Bosch, Barcelona, 1989, vol. I y II.

zosa de 1879, con el actual artículo 319 —anterior 313— de la Ley Hipotecaria, concluyéndose que la Administración expropiante está vinculada por la relación, excluyente y subsidiaria, de los medios que el citado artículo 3 de la LEF dispone en orden a determinar la condición de expropiado en el procedimiento expropiatorio. A tal efecto, se sistematiza y expone la jurisprudencia, fundamentalmente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recaída sobre esta materia.

*Forced Expropriation Act and its precedent, article 5 of the 1879 Forced Expropriation Act, and article 319 (formerly 313) of today's Mortgage Act. The paper concludes that the expropriating authority is bound by the excluding subsidiary relationship of the means that article 3 of the Forced Expropriation Act provides in order to find the standing of the condemnee as such in the expropriatory procedure. To that end, the paper systematizes and explores case law, fundamentally the pertinent rulings by the Administrative Law Division of the Supreme Court.*

*(Trabajo recibido el 23-10-08 y aceptado para su publicación el 29-09-09)*